



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 265/2019

Teresina (PI), 29 de novembro de 2019.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 295/2019

Autor: Ver. Stanley Freire

Ementa: “Dispõe sobre o período de tempo máximo de atendimento aos usuários, nos caixas de supermercado, hipermercados, e estabelecimentos congêneres instalados no âmbito do município de Teresina, e dá outras providências.”

I – RELATÓRIO:

O insigne Vereador Stanley Freire apresenta projeto de lei ordinária com a ementa seguinte: “Dispõe sobre o período de tempo máximo de atendimento aos usuários, nos caixas de supermercado, hipermercados, e estabelecimentos congêneres instalados no âmbito do município de Teresina, e dá outras providências”.

Justificativa devidamente anexada.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento Municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Quanto aos demais aspectos concernentes à técnica e redação legislativas, vale informar que a competência para tal análise é da Divisão de Redação Legislativa (DRL), conforme art. 32 da Resolução Normativa nº 111/2018.

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

A proposição legislativa dispõe sobre o período de tempo máximo de atendimento aos usuários, nos caixas de supermercado, hipermercados, e estabelecimentos congêneres instalados no município.

Quanto à competência para legislar sobre o tema, concernente a consumo, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 estabelece, em seu art. 24, incisos V e VIII, que essa será exercida concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal. Eis a sua redação:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

V - produção e consumo; ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; (grifos nossos)

A par disso, insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24, da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88 e no art. 12, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, respectivamente:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifos nossos)

Quanto ao tema, merecem destaque as considerações realizadas por Gilmar Ferreira Mendes:

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais. (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifei)

Na hipótese dos autos, é de se ressaltar que a relação disciplinada pelo projeto é nítida relação de consumo; assim sendo, o Município possui competência para legislar sobre matéria consumerista, evidenciado o interesse local para tratar do assunto.

De outra banda, quanto à iniciativa para tratar da matéria, impende registrar que não se trata de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, encontrando amparo legal no art. 50, da LOM e no art. 105, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT, abaixo transcritos:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 50. A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.

Art. 105. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma da legislação em vigor. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Da análise do projeto em testilha, depreende-se que ele diz respeito tão somente à adequação e eficácia da prestação do serviço, o que não se confunde com a organização da atividade, vez que o escopo da proposição é estabelecer um prazo razoável para o atendimento do público nos estabelecimentos que especifica.

Nesse contexto, impende destacar que o Município é competente para fiscalizar e controlar a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias. Confira as disposições abaixo, extraídas do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), *in verbis*:

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

II - a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações;

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem; (Redação dada pela Lei nº 12.741, de 2012) (grifo nosso)

(...)

Art. 31. A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.

Parágrafo único. As informações de que trata este artigo, nos produtos refrigerados oferecidos ao consumidor, serão gravadas de forma indelével. (Incluído pela Lei nº 11.989, de 2009) (grifo nosso)

Art. 55. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias. (grifo nosso)

Sobre a temática abordada nos autos, concernente ao tempo de espera para atendimento aos consumidores, cumpre anotar que o interesse é local e o município pode legislar sobre a matéria. Assim já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR. MUNICÍPIOS. ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS. PORTAS DE ACESSO. SEGURANÇA. INTERESSE LOCAL. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. Esta Corte, em diversos precedentes, firmou entendimento no sentido de que se insere na competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I da Constituição Federal) dispor sobre medidas referentes à segurança, conforto e rapidez no atendimento aos usuários de serviços bancários, tais como, por exemplo: estabelecer tempo de atendimento ao público, determinar a instalação de sanitários em agências bancárias e equipamentos de segurança, como portas de acesso ao público. Agravo regimental desprovido (RE 285.492 AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 26-6-2012, 2ª T, DJE de 28-8-2012) (destaquei)

DISTRITO FEDERAL: Competência legislativa para fixação de tempo razoável de espera dos usuários dos serviços de cartórios. 1. A imposição legal de um limite ao tempo de espera em fila dos usuários dos serviços prestados pelos cartórios não constitui matéria relativa a disciplina dos registros públicos, mas assunto de interesse local, cuja competência legislativa a Constituição atribui aos Municípios, nos termos do seu art. 30, I. 2. A LD 2.529/2000, com a redação da LD 2.547/2000, não está em confronto com a Lei Federal 8.935/90 – que disciplina as atividades dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, nos termos do art. 236, §1º, da Constituição – por tratarem de temas totalmente diversos. (Recurso Extraordinário 397.094-1 – Distrito Federal. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Data de Julgamento: 29 de agosto de 2006) (destaquei)

Recentemente, analisando caso análogo, o STF entendeu pela constitucionalidade de lei municipal versando sobre tempo de espera em supermercados. Confira:

É constitucional lei municipal que estabelece que os supermercados e hipermercados do Município ficam obrigados a colocar à disposição dos consumidores pessoal suficiente no setor de caixas, de forma que a espera na fila para o atendimento seja de, no máximo, 15 minutos. Isso porque compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, notadamente sobre a definição do tempo máximo de espera de clientes em filas de estabelecimentos empresariais. Vale

15



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

ressaltar que essa lei municipal não obriga a contratação de pessoal, e sim sua colocação suficiente no setor de caixas para o atendimento aos consumidores. STF. 1ª Turma. ARE 809489 AgR/SP, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 28/5/2019 (Info 942)

Quanto à interferência do Estado na iniciativa privada, assim prevê o art. 170, *caput*, da CRFB/88, senão vejamos:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (grifo nosso)

A Carta Magna, com tal previsão, não impede a intervenção estatal no campo de atuação privado, veda somente as interferências desarrazoadas, pois, caso contrário, ao gerar encargos excessivos à iniciativa privada, poderia dificultar ou mesmo inviabilizar o setor econômico.

In casu, o projeto de lei, ao obrigar os estabelecimentos de ensino privados a efetuar atendimento ao público em tempo razoável, além de não gerar encargos excessivos à iniciativa privada, visa concretizar o direito fundamental de proteção ao consumidor (art. 5º, inciso XXXII, CRFB), com respaldo no poder de polícia do Município. Aludido poder, registre-se, é inerente à Administração Municipal com o fito de restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade, confira a definição extraída do art. 78, do Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966):

Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (grifei)

A respeito do Poder de Polícia, Marcelo Caetano define-o como "o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objetivo evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que a lei procura prevenir" (citado por Carvalho Filho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2010. p. 83).



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

A propósito, impende assinalar que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nesta condição. Por esse motivo, fala-se que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e em uma competência administrativa, como preleciona, aliás, o jurista Marçal Justen Filho, nos seguintes termos:

O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização. (FILHO JUSTEN, Marçal. In, Curso de Direito Administrativo. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 469)

Em arremate, não obstante a livre iniciativa figurar na Constituição Federal de 1988 como fundamento da República (art. 1º, inciso V) e da ordem econômica (art. 170, *caput*), importa frisar que o seu exercício é condicionado pelo sistema constitucional à observância de outros valores fundamentais merecedores da tutela do Estado, entre eles, a “defesa do consumidor” (art. 5º, XXXII, e art. 170, V).

Diante das razões expendidas, conclui-se que a proposição legislativa está em consonância com o ordenamento jurídico, haja vista que disciplina, com fulcro em bases constitucionalmente legítimas, assunto de interesse evidentemente municipal, buscando, através de normas adequadas e pertinentes, a realização do direito fundamental de proteção ao consumidor, mediante a prestação de atendimento em tempo razoável.

V – CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora examinado.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.


FLAVIELLE CARVALHO COLEHO
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 07883-2 CMT

Flavielle Carvalho Coleho
Assessora Jurídica Legislativa - CMT
Mat.: 07883-2