

PARECER AJL/CMT Nº. 279/2025.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 321/2025

Autor: Ver. Fernando Lima

Ementa: “Dispõe sobre a proibição da utilização de grampos ou materiais metálicos perfurantes em embalagens de alimentos preparados e acondicionados no Município de Teresina, e dá outras providências.”.

I – RELATÓRIO:

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Dispõe sobre a proibição da utilização de grampos ou materiais metálicos perfurantes em embalagens de alimentos preparados e acondicionados no Município de Teresina, e dá outras providências.”.

As razões da proposta foram delineadas em justificativa em anexo ao projeto.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo legislativo municipal, 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. (grifo nosso)

[...]

§ 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) (grifo nosso)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

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 serem 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 – EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o 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 redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme artigo 32 da **Resolução Normativa nº. 111/2018**:

Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa; supervisionar a elaboração das



minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas. (grifo nosso)

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

A proposição legislativa em epígrafe pretende proibir a utilização de grampos ou materiais metálicos perfurantes em embalagens de alimentos preparados, manipulados e acondicionados nos estabelecimentos locais.

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

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

[...]

V - produção e consumo; (grifo nosso)

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; (grifo nosso)

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)



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; (grifo nosso)

A corroborar com o exposto, 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) (grifo nosso)

Com efeito, ainda sobre o tema, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 estabelece o seguinte:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

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:

[...]

V - defesa do consumidor;

Dessa forma, o posicionamento doutrinário defende que ao Município é atribuída competência suplementar, desde que obedecidos dois requisitos, quais sejam: assunto de interesse local e existência prévia de lei federal ou estadual, não sendo a matéria de competência privativa de outro ente.

Logo, acerca da preexistência de legislação federal sobre o assunto, a Lei nº. 8.078/1990 - Código de Defesa do Consumidor (CDC), já traz diretrizes sobre o tema, conforme se verifica a seguir:



Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final. (grifo nosso)

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995) (grifo nosso)

I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;

II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor:

[...]

d) pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho.

[...]

III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores;

V - incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo;

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;

(...)

VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;

Art. 8º Os produtos e serviços colocados no mercado de consumo não acarretarão riscos à saúde ou segurança dos consumidores, exceto os considerados normais e previsíveis em decorrência de sua natureza e fruição, obrigando-se os fornecedores, em qualquer hipótese, a dar as informações necessárias e adequadas a seu respeito.



Art. 55. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas 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.

Quanto ao requisito do interesse local para disciplinar sobre a matéria, o Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, tais como normas de proteção das relações de consumo, segundo se depreende abaixo:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Competência legislativa dos Municípios. Instalação de sanitários nas agências bancárias. Conforto dos usuários. Normas de proteção ao consumidor. Assunto de interesse local. Precedentes. 1. É pacífica a jurisprudência desta Corte de que os Municípios detêm competência para legislar determinando a instalação de sanitários nas agências bancárias, uma vez que essa questão é de interesse local e diz respeito às normas de proteção das relações de consumo, posto que visa o maior conforto dos usuários daquele serviço, não se confundindo com a atividade-fim das instituições bancárias. 2. Agravo regimental não provido” (RE 266.536-AgR/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma). (grifo nosso)

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. CONSUMIDOR. MEDIDAS DE SEGURANÇA AOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS BANCÁRIOS. LEI MUNICIPAL 2.802/2009 DE ITAGUAÍ/RJ. INTERESSE LOCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. PRECEDENTES. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. NECESSIDADE DE EXAME DE LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 280 DO STF. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – Compete ao município legislar sobre medidas que propiciem segurança, conforto e rapidez aos usuários de serviços bancários, uma vez que tratam de assuntos de interesse local. Precedentes. II - Indispensável, na espécie, o exame da legislação municipal que rege as atribuições de cada um dos órgãos componentes do Poder Executivo do Município de Itaguaí para se examinar o argumento de que a Lei municipal 2.802/2009 teria instituído novas atribuições fiscalizatórias para aqueles órgãos, circunstância que torna inviável o recurso, nos termos da Súmula 280 do STF. III - Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 747.757- AgR/RJ, de minha relatoria, Segunda Turma). (grifo nosso)



Atendimento ao público e tempo máximo de espera na fila. Matéria que não se confunde com a atinente às atividades fim das instituições bancárias. Matéria de interesse local e de proteção ao consumidor. Competência legislativa do Município. [RE 432.789, rel. min. Eros Grau, j. 14-6-2005, 1ª T, DJ de 7-10-2005.] = RE 285.492 AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 26-6-2012, 2ª T, DJE de 28-8-2012 = RE 610.221 RG, rel. min. Ellen Gracie, j. 29-4-2010, P, DJE de 20-8-2010, com repercussão geral. (grifo nosso)

Ainda, colaciona-se entendimentos do STF em julgamentos de legislações que limitavam comercialização e restringiam a livre iniciativa, nos quais se reconheceu a competência do ente federativo para tratar sobre proteção do consumidor e defesa da saúde, respectivamente, afastando, assim, a ideia de que as legislações analisadas invadiam competência da União. Observe-se:

É constitucional lei estadual que proíbe, no âmbito de seu território, a fabricação, a venda e a comercialização de armas de brinquedo que simulam armas de fogo reais.

A norma impugnada não usurpa a competência privativa da União para legislar sobre direito penal (art. 22, I, da CF/88), tampouco sobre material bélico (art. 21, VI, e 22, XXI). Ao contrário, ela dispõe sobre matéria afeta ao direito do consumidor e à proteção à infância e à juventude, inserindo-se, portanto, no âmbito da competência concorrente das unidades da Federação (art. 24, V, VIII e XV, e art. 227). Dessa forma, o estado tem competência suplementar para legislar sobre o assunto, podendo inclusive prever sanções administrativas (art. 24, § 2º).

Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo a lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.

Na linha da jurisprudência desta Corte, a mera circunstância de uma norma demandar atuação positiva do Poder Executivo não a insere no rol de leis cuja iniciativa seja privativa de seu chefe.

Na espécie, o ato normativo questionado atribui a responsabilidade de fiscalização da lei ao Poder Executivo, cabendo a ele designar o órgão responsável, bem como estimula a conscientização do disposto na lei por meio de propaganda, deixando a regulamentação de como será realizada ao critério do Poder Executivo.

STF. Plenário. ADI 5126/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 17/12/2022 (Info 1081). (grifo nosso)

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI MUNICIPAL. PROIBIÇÃO DA FABRICAÇÃO, COMERCIALIZAÇÃO, MANUSEIO, UTILIZAÇÃO E QUEIMA DE



FOGOS DE ESTAMPIDOS E DE ARTIFÍCIOS. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. EXERCÍCIO LEGÍTIMO DA COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA SUPLEMENTAREM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. ARTIGO 30, I E II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INTERESSE LOCAL VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. O Plenário do STF não apenas reconhece a competência suplementar dos municípios, como também possui entendimento consolidado no sentido de que normas estaduais e municipais mais protetivas, em matéria ambiental e de proteção à saúde, não invadem competência da União para dispor sobre normas gerais. Precedentes. 2. A livre iniciativa deve ser interpretada em conjunto ao princípio de defesa do meio ambiente sustentável e a proteção à saúde, sendo legítimas a imposição de restrições ou obrigações ao exercício de atividade econômica, de modo que a livre iniciativa se compatibilize com os demais os princípios da ordem constitucional econômica. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1513518 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 05-03-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 20-03-2025 PUBLIC 21-03-2025) (grifo nosso)

Destarte, no caso em apreço, o projeto de lei ordinária está em consonância com as normas consumeristas voltadas para a promoção da saúde e segurança do sujeito vulnerável das relações de consumo.

No que tange à iniciativa do processo legislativo em comento, é oportuno esclarecer que não se trata de matéria reservada à iniciativa exclusiva, cabendo aos Vereadores, às Comissões Permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, nos termos do art. 50 da LOM, *in verbis*:

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

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)

[...]



V - defesa do consumidor; (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.

Dessa forma, o projeto de lei não gera encargos excessivos à iniciativa privada, encontrando fundamento no poder de polícia administrativa do Município, poder inerente à Administração Municipal para restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade, cuja definição nos é dada pelo 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. (grifo nosso)

Destarte, observa-se que o Poder de Polícia se fundamenta na defesa do interesse público e pode restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade. O jurista Marcelo Caetano define Poder de Polícia 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).

Com efeito, há de se convir que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e em uma competência administrativa, como entende, também, o jurista Marçal Justen Filho, nesses 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) (grifo nosso)

Nesse exato sentido, é a definição de Celso Antônio Bandeira de Mello, *in verbis*:

Convém desde logo observar que não se deve confundir liberdade e propriedade com direito de liberdade e direito de propriedade. Estes últimos são expressões daquelas, porém tal como admitidas em um dado sistema normativo. Por isso, rigorosamente falando, não há limitações administrativas ao direito de liberdade e ao direito de propriedade – é a brilhante observação de Alessi –, uma vez que estas simplesmente integram o desenho do próprio perfil do direito. São elas, na verdade, a fisionomia normativa dele. Há, isto sim, limitações à liberdade e à propriedade. [...] Portanto, as limitações ao exercício da liberdade e da propriedade correspondem à configuração de sua área de manifestação legítima, isto é, da esfera jurídica da liberdade e da propriedade tuteladas pelo sistema. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. in Curso de Direito Administrativo Brasileiro, 25ª Edição, Ed. Malheiros, pgs 805 e 807) (grifo nosso)

Por todo o exposto, conclui-se que a proposição legislativa em análise se encontra em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio, visto que a característica restritiva da proposição se revela adequada e proporcional, de modo a viabilizar o desenvolvimento da atividade econômica de uma forma mais segura e protetiva ao consumidor. Trata-se, também, de normatização que fortalece, no plano local, os direitos básicos do consumidor.

V – CONCLUSÃO:

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



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

Teresina - PI, 12 de fevereiro de 2026.

Janaína S. S. Alvarenga
JANAÍNA SILVA SOUSA ALVARENGA
Assessora Jurídica Legislativa
Matrícula 10.810 CMT

