



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 54/2019.

Teresina (PI), 12 de março de 2019.

**Assunto:** Projeto de Lei Ordinária nº 69/2019

**Autor:** Vereadores Enzo Samuel e Gustavo Gaioso

**Ementa:** “Dispõe sobre a proibição da conferência de produtos após efetuado o pagamento nas caixas registradoras das empresas instaladas no Município de Teresina e dá outras providências.”

## I – RELATÓRIO

Os ilustres Vereadores Enzo Samuel e Gustavo Gaioso apresentaram Projeto de Lei Ordinária que “Dispõe sobre a proibição da conferência de produtos após efetuado o pagamento nas caixas registradoras das empresas instaladas no Município de Teresina e dá outras providências”.

Em justificativa escrita, os nobres parlamentares esclareceram que a proposta legal em apreço pretende evitar o constrangimento dos consumidores, proporcionando-lhes maior conforto, haja vista que impede a postura adotada por alguns estabelecimentos de, após o cliente pagar os itens comprados, apresentar a nota fiscal das compras para conferência dos produtos que estão no carrinho.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

## 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.*

[...]



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
Assessoria Jurídica Legislativa

**§ 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 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 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 – EXAME DE ADMISSIBILIDADE

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seus autores, 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.

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Ademais, percebe-se que a distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.



#### **IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS LEGAL E CONSTITUCIONAL**

A proposição legislativa em enfoque é bastante salutar, haja vista que evita o constrangimento dos consumidores, bem como lhes proporciona maior conforto, ao proibir a conferência, na saída do estabelecimento, realizada por algumas empresas instaladas no Município de Teresina, da nota fiscal das compras e a verificação dos produtos que estão no carrinho depois de efetuado o seu pagamento nas caixas registradoras.

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

*[...]*

*V - produção e consumo;*

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I – legislar sobre assuntos de interesse local;*

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

*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;*

Nesse sentido, o ministro Celso de Mello, quando proferiu seu voto na ADI 2832, discorreu sobre a importância do direito do consumidor na nova ordem constitucional, destacando a elevação da defesa do consumidor a direito fundamental e princípio estruturador e conformador da ordem econômica do país, conforme se observa a seguir:



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*Na realidade, a proteção estatal ao consumidor – quer seja esta qualificada como um direito fundamental positivado no próprio texto da Constituição da República, quer seja compreendida como diretriz confirmadora da formulação e execução de políticas públicas, bem assim do exercício das atividades econômicas em geral – assume, em última análise, na perspectiva do sistema jurídico consagrado em nossa Carta Política, a condição de meio instrumental destinado, enquanto expressão de um “princípio constitucional impositivo” (EROS ROBERTO GRAU, “A Ordem Econômica na Constituição de 1988”, p. 271, item n.115, 6ª Ed., 2001), a neutralizar o abuso do poder econômico praticado em detrimento das pessoas e de seu direito ao desenvolvimento e a uma existência digna e justa.*

O insigne ministro prossegue afirmando que a CRFB, visando a promover o bem de todos, instituiu um condomínio legislativo, partilhando entre a União, os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, a competência para legislar, em caráter concorrente, sobre medidas e políticas públicas destinadas a viabilizar a proteção efetiva, plena e real ao consumidor.

Noutro prisma, 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.

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)*

A par disso, o posicionamento doutrinário defende que ao Município é atribuída competência suplementar, desde que obedecidos dois requisitos: assunto de interesse local e existência prévia de lei federal ou estadual anterior, não sendo a matéria de competência de 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.***



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

**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)**

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

**Art. 51. São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que:**

**[...]**

**IV - estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a equidade;**

**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.**

**§ 2º (Vetado).**

**§ 3º Os órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais com atribuições para fiscalizar e controlar o mercado de consumo manterão comissões permanentes para elaboração, revisão e atualização das normas referidas no § 1º, sendo obrigatória a participação dos consumidores e fornecedores.**

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*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*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).*

*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).*

*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.*

Destarte, no caso em apreço, o projeto de lei ordinária está em consonância com as normas consumeristas, uma vez que reconhece a vulnerabilidade do consumidor, vedando condutas abusivas incompatíveis com a boa-fé que expõem o comprador a constrangimentos, estabelecendo-lhe, assim, medidas complementares de conforto uma vez que evita o enfrentamento de várias filas.

Por seu turno, é relevante mencionar que o STF, recentemente, abordou a temática, afirmando a sua constitucionalidade, nos termos a seguir:

**Segunda Turma, por maioria, negou provimento a agravo regimental em recurso extraordinário em que se questionava a constitucionalidade da Lei municipal 4.845/2009, que proíbe a conferência de produtos, após o cliente efetuar o pagamento nas caixas registradoras das empresas instaladas na cidade de Campina Grande, e prevê sanções administrativas em caso de descumprimento. O colegiado entendeu que a decisão agravada está de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que os municípios detêm competência para legislar sobre assuntos de interesse local, ainda que, de modo**



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

reflexo, tratem de direito comercial ou do consumidor. Ressaltou ser salutar que a interpretação constitucional de normas dessa natureza seja mais favorável à autonomia legislativa dos municípios, haja vista ter sido essa a intenção do constituinte ao elevá-los ao status de ente federativo em nossa Carta da República. Essa autonomia revela-se primordialmente quando o município exerce, de forma plena, sua competência legislativa em matéria de interesse da municipalidade, como previsto no art. 30, I (1), da Constituição Federal (CF). Por isso, toda interpretação que limite ou mesmo vede a atuação legislativa do município deve considerar a primazia do interesse da matéria regulada, de modo a preservar a essencial autonomia desse ente político no sistema federativo pátrio. **A norma local questionada se insere na competência legislativa municipal, porque diz respeito à proteção das relações de consumo dos seus munícipes. Ela tem por objetivo evitar o constrangimento dos particulares e de lhes proporcionar maior conforto, haja vista que impede a dupla conferência das mercadorias e evita o enfrentamento de várias filas. Ressaltou, ainda, que o bem-estar dos consumidores não tem relação com a atividade-fim das instituições, razão pela qual não se constata a violação do art. 22, I, da CF (2).** Frisou inexistir, de fato, um critério objetivo que possa balizar de maneira absolutamente segura se a matéria normatizada transcende o interesse local. Nessas circunstâncias, há de se prestigiar a vereança local, que bem conhece a realidade e as necessidades da comunidade.[RE 1.052.719, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 25-9-2018, 2ª T, Informativo 917.]

Ademais, quanto à iniciativa de legislar sobre o tema, tal assunto não se insere nas matérias entre as quais cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo dar início ao processo legislativo, podendo dispor sobre a matéria qualquer parlamentar, 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.**

Não é forçoso ainda alegar que a proposição legislativa em comento trata-se de típica manifestação do poder de polícia administrativa. Sobre o assunto, o Código Tributário Nacional dispõe no art. 78, como segue:

**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**



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*Público, à tranquilidade pública e ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.*

Assim, 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).

Sobre a responsabilidade administrativa fundada no poder de polícia também se manifesta José Afonso da Silva - In, Direito Ambiental Constitucional, 4ª ed., São Paulo: Malheiros, 2003, p. 301/302:

*A responsabilidade administrativa fundamenta-se na capacidade que têm as pessoas jurídicas de direito público de impor condutas aos administrados. Esse poder administrativo é inerente à Administração de todas as entidades estatais - União, Estados, Distrito Federal e Municípios -, nos limites das respectivas competências institucionais.*

Dessa forma, não cabe afirmar ainda que a proibição proposta no projeto em análise trata-se de indevida ingerência no âmbito da atividade econômica privada, porquanto atribui impedimento aos estabelecimentos que menciona. Defender tal argumentação implica negar a própria definição de poder de polícia, que tem por consequência a limitação de valores abstratamente considerados, a qual incide, no caso em comento, sobre a liberdade de exercício da atividade econômica privada.

Nesse exato sentido, é a definição de Celso Antônio Bandeira de Mello (in Curso de Direito Administrativo Brasileiro, 25ª Edição, Ed. Malheiros, pgs 805 e 807):

*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*



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
Assessoria Jurídica Legislativa

*de manifestação legítima, isto é, da esfera jurídica da liberdade e da propriedade tuteladas pelo sistema. (grifou-se)*

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 uma competência administrativa, como entende, também, o jurista Marçal Justen Filho (In, Curso de Direito Administrativo. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 469), 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.*

Por fim, conclui-se que a proposta legislativa em comento está em compatibilidade com o ordenamento jurídico pátrio e representa medida complementar na defesa dos direitos e interesses do consumidor.

#### V - CONCLUSÃO

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta, por estar em consonância com o ordenamento jurídico pátrio.

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

*Denise C. G. Maciel*  
DENISE CRISTINA GOMES MACIEL  
Assessora Jurídica Legislativa  
Mat. 06856-0 CMT