



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 85/2019.

Teresina (PI), 1º de abril de 2019.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 99/2019

Autor(a): Ver. Gustavo Gaioso

Ementa: “Dispõe sobre a implantação de câmeras de seguranças em estacionamentos comerciais e a conferência pela Guarda Civil Municipal sempre que solicitado”.

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

De autoria do Vereador Gustavo Gaioso, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Dispõe sobre a implantação de câmeras de seguranças em estacionamentos comerciais e a conferência pela Guarda Civil Municipal sempre que solicitado”.

Em justificativa escrita, o nobre parlamentar destacou que a proposição legislativa em comento objetiva evitar delitos que frequentemente acontecem nesses estabelecimentos, tais como arrombamentos, assaltos e sequestros, bem como o furto de objetos encontrados no interior do veículo ou algum tipo de vandalismo.

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.

(...)

§ 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)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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

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 redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, 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.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

O projeto de lei em análise prevê a implantação de câmeras de seguranças em estacionamentos comerciais com o fim de garantir a segurança do consumidor nesses



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

estabelecimentos, tendo em vista o alto índice de ocorrências de arrombamentos, assaltos e sequestros nesses locais.

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, inciso 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: (grifo nosso)

(...)

V - produção e consumo; (grifo nosso)

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

Entretanto, 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: (grifo nosso)

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)

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



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

locais. (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)

Depreende-se, portanto, que a proposição legislativa em análise objetiva promover o respeito à segurança do consumidor, assunto de inegável interesse local. Nesse sentido, destaque-se o disposto no art. 4º, do Código de Defesa do Consumidor – CDC, Lei Federal nº 8.078/90:

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)

Quanto à competência do Município para legislar sobre assuntos relacionados à exigência de equipamentos de segurança, cumpre destacar alguns julgados proferidos pelo Supremo Tribunal Federal - STF, senão vejamos:

RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Competência legislativa. Município. Edificações. Bancos. Equipamentos de segurança. Portas eletrônicas. Agravo desprovido. Inteligência do art. 30, I, e 192, I, da CF. Precedentes. Os Municípios são competentes para legislar sobre questões que respeite a edificações ou construções realizadas no seu território, assim como sobre assuntos relacionados à exigência de equipamentos de segurança, em imóveis destinados a atendimento ao público (STF, AI-AgR 491.420-SP, 1ª Turma, Rel. Min. Cezar Peluso, 21-02-2006, v.u., DJ 24-03-2006, p. 26, RTJ 203/409). (grifo nosso)

ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS - COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA, MEDIANTE LEI, OBRIGAR AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS A INSTALAR, EM SUAS AGÊNCIAS, DISPOSITIVOS DE SEGURANÇA - INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA FEDERAL - ALEGAÇÃO TARDIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 144, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO - MATÉRIA QUE, POR SER ESTRANHA À PRESENTE CAUSA, NÃO FOI EXAMINADA NA DECISÃO OBJETO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO - INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO 'JURA NOVIT CURIA' - RECURSO IMPROVIDO. - O Município pode editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), com o objetivo de determinar, às instituições financeiras, que instalem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

fornecimento de cadeiras de espera, ou, ainda, colocação de bebedouros (STF, AI-AgR 341.717-RS, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, 31-05-2005, v.u., DJ 05-08-2005, p. 92). (grifo nosso)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. LEI MUNICIPAL. ESTABELECIMENTOS PORTADORES DE SERVIÇOS BANCÁRIOS. INSTALAÇÃO DE PAINEL OPACO ENTRE OS CAIXAS E OS CLIENTES EM ESPERA. PREQUESTIONAMENTO. INEXISTÊNCIA. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ATIVIDADE BANCÁRIA. INTERESSE LOCAL. POSSIBILIDADE. INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA FEDERAL. VÍCIO DE INICIATIVA. REEXAME DA LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INVIABILIDADE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

(...)

3. Os Municípios possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local (artigo 30, I, da CF), tais como medidas que propiciem segurança, conforto e rapidez aos usuários de serviços bancários. (Precedentes: RE n. 610.221-RG, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe de 20.08.10; AI n. 347.717-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, 2ª Turma, DJ de 05.08.05; AC n. 1.124-MC, Relator o Ministro Marco Aurélio, 1ª Turma, DJ de 04.08.06; AI n. 491.420-AgR, Relator o Ministro Cezar Peluso, 1ª Turma, DJ de 24.03.06; AI n. 574.296-AgR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, 2ª Turma, DJ 16.06.06; AI n. 709.974-AgR, Relatora a Ministra Cármen Lucia, 1ª Turma, DJe de 26.11.09; AI n. 747.245-AgR, Relator o Ministro Eros Grau, 2ª Turma, DJe 06.08.09; RE n. 254.172-AgR, Relator o Ministro Ayres Britto, 2ª Turma, DJe de 23.09.11, entre outros). 4. Deveras, para se chegar a conclusão contrária à adotada pelo acórdão recorrido – como deseja o recorrente – quanto à ocorrência de vício de iniciativa no diploma municipal (Lei n. 1.933/09), necessário seria o reexame da legislação local que o orientou, o que inviabiliza o extraordinário, a teor do Enunciado da Súmula 280 do Supremo Tribunal Federal, verbis: “por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário”. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 694298 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 04/09/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-186 DIVULG 20-09-2012 PUBLIC 21-09-2012) (grifo nosso)

Importante também citar o Recurso Especial nº 1269691/PB proferido pela 4ª Turma do Superior Tribunal de Justiça – STJ, que se posicionou no sentido de que a empresa que fornece estacionamento aos veículos de seus clientes assume o dever de lealdade e segurança, como aplicação concreta do princípio da confiança. Eis o teor do referido julgado, *in verbis*:

RESPONSABILIDADE CIVIL. RECURSO ESPECIAL. TENTATIVA DE ROUBO EM CANCELA DE ESTACIONAMENTO DE SHOPPING



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

CENTER. OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR. 1. A empresa que fornece estacionamento aos veículos de seus clientes responde objetivamente pelos furtos, roubos e latrocínios ocorridos no seu interior, uma vez que, em troca dos benefícios financeiros indiretos decorrentes desse acréscimo de conforto aos consumidores, o estabelecimento assume o dever - implícito em qualquer relação contratual - de lealdade e segurança, como aplicação concreta do princípio da confiança. Inteligência da Súmula 130 do STJ. 2. Sob a ótica do Código de Defesa do Consumidor, não se vislumbra a possibilidade de se emprestar à referida Súmula uma interpretação restritiva, fechando-se os olhos à situação dos autos, em que configurada efetivamente a falha do serviço - quer pela ausência de provas quanto à segurança do estacionamento, quer pela ocorrência do evento na cancela do estacionamento, que se situa ainda dentro das instalações do shopping. 3. É que, no caso em julgamento, o Tribunal a quo asseverou a completa falta de provas tendentes a demonstrar a permanência na cena do segurança do shopping; a inviabilidade de se levar em conta prova formada unilateralmente pela ré - que, somente após intimada, apresentou os vídeos do evento, os quais ainda foram inúteis em virtude de defeito; bem como enfatizou ser o local em que se encontra a cancela para saída do estacionamento uma área de alto risco de roubos e furtos, cuja segurança sempre se mostrou insuficiente. 4. Outrossim, o leitor ótico situado na saída do estacionamento encontra-se ainda dentro da área do shopping center, sendo certo que tais cancelas - com controles eletrônicos que comprovam a entrada do veículo, o seu tempo de permanência e o pagamento do preço - são ali instaladas no exclusivo interesse da administradora do estacionamento com o escopo precípua de evitar o inadimplemento pelo usuário do serviço. 5. É relevante notar que esse controle eletrônico exige que o consumidor pare o carro, insira o tíquete no leitor ótico e aguarde a subida da cancela, para que, só então, saia efetivamente da área de proteção, o que, por óbvio, o torna mais vulnerável à atuação de criminosos, exatamente o que ocorreu no caso em julgamento. 6. Recurso especial a que se nega provimento. (Superior Tribunal de Justiça 4ª Turma; Resp 1269691/PB; Data: 21/11/2013)

Ademais, depreende-se que, no que tange a iniciativa do processo legislativo em comento, 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 Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM.

Superada a análise quanto à iniciativa, cumpre destacar que, no que toca ao aspecto material, a proposição em comento não constitui em intervenção na iniciativa privada não autorizada pelo ordenamento jurídico.

Sobre o tema, assim prevê a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (grifo nosso)

(...)

V - defesa do consumidor; (grifo nosso)

Nesse sentido, é o posicionamento do STF, conforme se infere do excerto a seguir:

O estatuto constitucional das franquias individuais e liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas – e considerado o substrato ético que as informa –, permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica (RTJ 173/807-808), destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros. A regulação estatal no domínio econômico, por isso mesmo, seja no plano normativo, seja no âmbito administrativo, traduz competência constitucionalmente assegurada ao poder público, cuja atuação – destinada a fazer prevalecer os vetores condicionantes da atividade econômica (CF, art. 170) – é justificada e ditada por razões de interesse público, especialmente aquelas que visam a preservar a segurança da coletividade. A obrigação do Estado, impregnada de qualificação constitucional, de proteger a integridade de valores fundados na preponderância do interesse social e na necessidade de defesa da incolumidade pública legítima medidas governamentais, no domínio econômico, decorrentes do exercício do poder de polícia, a significar que os princípios que regem a atividade empresarial autorizam, por efeito das diretrizes referidas no art. 170 da Carta Política, a incidência das limitações jurídicas que resultam do modelo constitucional que conforma a própria estruturação da ordem econômica em nosso sistema institucional. (...) Diploma legislativo local que condiciona determinadas atividades empresariais à estrita observância da cláusula de incolumidade destinada a impedir a exposição da coletividade a qualquer situação de dano. Vedação da edificação e instalação "de postos de abastecimento, lavagem e lubrificação nos estacionamento de supermercados e hipermercados e similares, bem como de teatros, cinema, shopping centers, escolas e hospitais públicos" (LC distrital 294/2000, art. 2º, § 3º). [RE 597.165 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 4-11-2014, 2ª T, DJE de 9-12-2014.]

A par disso, a proposição legislativa fundamenta-se no poder de polícia, segundo o qual na defesa do interesse público se pode restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade. Nesse sentido, cumpre destacar o disposto no art. 78, do Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966):



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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)

No que concerne ao tema, 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).

Corroborando o explanado acima, cumpre também destacar os ensinamentos do magistral professor Hely Lopes Meirelles, senão vejamos:

Além dos vários setores específicos que indicamos precedentemente, compete ao Município a polícia administrativa das atividades urbanas em geral, para a ordenação da vida da cidade. Esse policiamento se estende a todas as atividades e estabelecimentos urbanos, desde a sua localização até a instalação e funcionamento, não para o controle do exercício profissional e do rendimento econômico, alheios à alçada municipal, mas para a verificação da segurança e da higiene do recinto, bem como da própria localização do empreendimento (escritório, consultório, banco, casa comercial, indústria, etc.) em relação aos usos permitidos nas normas de zoneamento da cidade (...)

Nessa regulamentação se inclui a fixação de horário do comércio em geral e das diversificações para certas atividades ou estabelecimentos, bem como o modo de apresentação das mercadorias, utilidades e serviços oferecidos ao público. Tal poder é inerente ao Município para a ordenação da vida urbana, nas suas exigências de segurança, higiene, sossego e bem-estar da coletividade" (Hely Lopes Meirelles. Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 1993, 6ª ed., pp. 368, 371). (grifo nosso)

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 o jurista Marçal Justen Filho, nesses termos:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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)

Desse modo, diante do exposto, conclui-se que a proposição legislativa em análise encontra-se em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio.

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta, por não vislumbrar vício de inconstitucionalidade ou ilegalidade que impeça o seu normal trâmite.

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