

**PROCESSO Nº:** 3012/2023.

**REFERÊNCIA:** Projeto de Lei nº 099/2023.

**AUTOR:** Vereador Ygor Sousa Cortez.

## **PARECER JURÍDICO Nº 226/2023 – PROC/CMA**

### **1. RELATÓRIO**

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei nº 099/2023, que **“Dispõe sobre a relação de consumo e a prestação de serviços de prevenção de doenças, promoção do bem-estar, proteção e recuperação da saúde e da qualidade de vida em Araguaína e de outras providências.”**, de autoria do Vereador YGOR CORTEZ.

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da justificativa do autor do projeto, conforme prevê o artigo 76, inciso III e § 1º, do Regimento Interno<sup>1</sup> desta Casa, sendo o mesmo encaminhado a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico, nos moldes do artigo 37 da Resolução nº 332/2016.

De forma sintetizada, é o relato. Passamos, então, a sua análise.

### **2. INTRODUÇÃO**

Inicialmente, é imperioso ressaltar que não cabe a esta Procuradoria a análise dos aspectos relativos à conveniência e oportunidade, mas, tão somente a ANÁLISE TÉCNICO-JURÍDICA, no sentido de se verificar a compatibilidade do Projeto de Lei apresentado com as normas constitucionais e legais vigentes em nosso ordenamento.

Nesse sentido, é importante analisar a competência desta Procuradoria, à luz da Resolução nº 332, de 11 de abril de 2016 (com redação atualizada pela Resolução nº 386, de 5 de janeiro de 2023) desta Casa, senão vejamos:

**“Art. 37. A Procuradoria Jurídica, dotado de autonomia funcional, vinculado a Superintendência Administrativa, terá por atribuição a**

<sup>1</sup> Art. 76. Os projetos de lei, de Decreto Legislativo ou de Resolução deverão ser: (...) III – assinados pelo seu autor (...) § 1º Os Projetos deverão vir acompanhados de motivação escrita;



representação judicial, **a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico da Câmara Municipal**, competindo-lhe, ainda:  
(...)

**IV- Elaborar pareceres e manifestações jurídicas em processos administrativos e projetos de leis”** (Grifou-se)

Logo, é de se concluir pela viabilidade de manifestação acerca do Projeto de Lei apresentado pelo vereador. **Todavia**, necessário admitir que a presente manifestação tem cunho opinativo, de modo que não é vinculativo.

Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta** e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo<sup>2</sup>.

Por fim, **a mera emissão de parecer opinativo se encontra sob a inviolabilidade dos atos e manifestações da atividade de advocacia**, em razão da essencialidade do advogado à atividade jurisdicional, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal<sup>3</sup>.

### 3. ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

Sob o aspecto jurídico, nada obsta o prosseguimento da tramitação do presente projeto de lei, haja vista que elaborado no regular exercício da competência legislativa desta Casa, conforme se demonstrará.

*O projeto prevê que “Esta Lei disciplina a relação de consumo e a prestação dos serviços de prevenção de doenças, promoção do bem-estar, proteção e recuperação da saúde e da qualidade de vida por entidades públicas ou privadas, de caráter filantrópico ou não, que atuam no Município de Araguaína. ” (Art. 1º).*

Em sua Justificativa, o autor do projeto argumenta que:

“Esta proposição tem o objetivo de garantir o direito do usuário em consonância com o direito do livre exercício profissional, necessário para correta prestação dos serviços de prevenção de doenças, promoção do bem-estar, proteção e recuperação da saúde e da qualidade de vida. Dessa forma, melhorar o acesso da população de Araguaína ao tratamento do sedentarismo e da

<sup>2</sup> STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

<sup>3</sup> STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



obesidade, doenças crônicas do século, as quais geram grande prejuízo social e significativos custos ao sistema de saúde pública em Araguaína.".

A matéria tratada no projeto diz respeito à **defesa do consumidor**. Segundo o autor, o presente projeto tem o objetivo de garantir o direito do usuário em consonância com o direito do livre exercício profissional, necessário para correta prestação dos serviços de prevenção de doenças, promoção do bem-estar, proteção e recuperação da saúde e da qualidade de vida.

No que diz respeito à matéria consumerista, ainda que, nos termos do inciso I, do artigo 22 da CF, seja de competência privativa da União legislar sobre direito civil, os incisos V e VIII do artigo 24 da CF estabeleceram uma competência concorrente entre União, Estados-membros e Distrito Federal para legislar sobre **consumo e responsabilidade por dano ao consumidor**.

Assim, podemos dizer que a União é responsável apenas pela edição de normas gerais, que nada mais são do que normas diretrizes, o que nos faz concluir que no campo da competência legislativa concorrente caberá à União estabelecer as diretrizes de atuação dos Estados-membros e do Distrito Federal.

Nesse sentido, os demais entes federativos poderão complementar as normas gerais, especificando e estabelecendo condições para sua aplicação, e, na ausência de lei federal impondo diretrizes sobre determinada matéria, poderão suprir tal falta para atender suas peculiaridades.

O artigo 24 da CF prevê como competentes para legislar sobre matéria de direito do consumidor a União, editando normas gerais, e os Estados-membros e o Distrito Federal, nada mencionando sobre os Municípios.

No entanto, não se pode entender que, por não estarem listados entre os entes competentes para legislar sobre as matérias elencadas em tal artigo, estariam os Municípios excluídos da partilha, tendo em vista a disposição do artigo 30, da CF de 1988.

As questões que se colocam a partir das leis locais sobre **Direito do Consumidor** têm fundamentos profundos e alcançam definição da forma de divisão de competências na República Federativa Brasileira. Sua solução deve ser buscada na Constituição Federal e nos dispositivos que diretamente estabelecem regras de competência. Soluções buscadas em outras experiências constitucionais e na formulação de diferentes



conteúdos para o princípio federativo (mais ou menos descentralizados) não podem contrariar as regras de competência explícitas.

Pois, nesse contexto, o artigo 30 da Constituição Federal outorga competência aos municípios para legislar sobre "assuntos de interesse local" e para complementar a legislação federal e estadual "no que couber", confirmando a autorização para legislar em razão de peculiaridades locais dos municípios, na defesa do consumidor.

Na mesma linha de raciocínio, o próprio Código de Defesa do Consumidor aponta tal entendimento em seu artigo 55, parágrafo 1º, conferindo ao Município capacidade legislativa concorrente para a defesa do consumidor. Vejamos:

**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.  
(Grifou-se)

Nesse sentido, o **STF** já julgou constitucionais leis municipais que versavam sobre tempo de espera e horário de funcionamento de estabelecimentos. No **Recurso Extraordinário nº 397.094/DF**, julgado no ano de 2016, o STF entendeu que "*a imposição legal de um limite ao tempo de espera em fila dos usuários dos serviços prestados pelos cartórios não constitui matéria relativa à disciplina dos registros públicos, mas assunto de interesse local, cuja competência legislativa a Constituição atribui aos Municípios, nos termos do seu artigo 30, I*". Veja-se, ainda, o enunciado da **Súmula Vinculante nº 38**, segundo o qual "*é competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial*".

Por força da Constituição, os municípios foram dotados de **autonomia legislativa**, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de complementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II).

Neste mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município de Araguaína/TO, em seu art. 22, inciso III, e art. 27, I, assim dispõe:



“**Art. 22.** O Município, exercendo sua autonomia, elegerá seu prefeito, vice-prefeito e vereadores, bem como organizará seu governo e administração, competindo-lhe privativamente: (...)

III - legislar sobre assuntos de **interesse local**;  
(...)

**Art. 27** - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre quaisquer matérias de interesse e competência legal do município e especialmente sobre:

I - assuntos de **interesse local**, inclusive **suplementando a legislação federal e estadual**, visando adaptá-la à realidade do município”  
(Grifou-se)

Cabe ressaltar ainda, que o projeto de lei em análise, **não fere o Princípio da Separação dos Poderes**, previsto no artigo 2º da Constituição Federal, uma vez que dispõe de maneira abstrata e geral sobre a matéria, o que corresponde ao exercício da função legislativa, e não executiva. Esta diferença entre as funções da Câmara Municipal e do Executivo foi muito bem delimitada por Hely Lopes Meirelles:

“Em função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a função específica bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos da administração. (...) o Legislativo provê *in genere*, o Executivo *in specie*; A Câmara edita normas gerais, o Prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí a não ser permitido à Câmara intervir concretamente nas atividades reservadas ao Executivo.”

O projeto em apreço **não excede** aos limites da autonomia legislativa de que foram dotados os municípios, porquanto no rol das matérias de competência privativa da União (Art. 22, I a XXIV, CF) nada há nesse sentido, prevalecendo a autonomia municipal.

Quanto à constitucionalidade da propositura, no que concerne a um possível vício de iniciativa, percebe-se que não há óbice oriundo do art. 61, § 1º, da Constituição Federal, que estabelece, taxativamente (*numerus clausus*), a iniciativa privativa para a deflagração do processo legislativo, fixando as disciplinas próprias do Presidente da República, aplicáveis, por simetria, aos Estados e Municípios.

A iniciativa do presente projeto de lei por membro do Poder Legislativo é legítima, uma vez que a matéria não está inserida no rol contido no artigo 63 da Lei Orgânica do Município de Araguaína/TO, onde consta o rol de matérias que são de competência privativa do Executivo.

O Supremo Tribunal Federal – STF tem firmado o entendimento no sentido de que **as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no artigo 61 da Constituição**, que trata da reserva



de iniciativa de lei do chefe do poder Executivo. Segundo o Pretório Excelso, não é possível ampliar a interpretação do dispositivo constitucional para abranger matérias além das que são relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, “mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo”.

Assim, no que tange à competência para legislar sobre o tema, sabe-se que, um limite à iniciativa legislativa acerca de políticas públicas é a impossibilidade de se remodelar, por lei de origem parlamentar, órgãos ou entidades integrantes da estrutura do Executivo, bem como criar novas atribuições para órgãos ou entidades existentes, muito menos criar novas pessoas jurídicas ou unidades desconcentradas, sob pena de violação à alínea “e” do inciso II do § 1º do art. 61 da CF.

A Constituição Federal em vigor nada dispôs sobre a instituição de reserva em favor do Executivo da iniciativa de leis que versem sobre a matéria em análise, e, como as situações previstas no art. 27, §1º, da Constituição Tocantinense, bem como as do art. 63, da Lei Orgânica de Araguaína constituem exceção à regra da iniciativa geral ou concorrente, a sua interpretação deve sempre ser restritiva, principalmente diante de sua repercussão no postulado básico da independência e harmonia entre os Poderes.

Assim sendo, o conteúdo normativo do Projeto de Lei nº 099/2023, oriundo do Poder Legislativo, **não invade** a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, prevista no aludido art. 61, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil.

No entanto, apresenta-se **RESSALVA** referente ao artigo 3º da propositura, tendo em vista que a jurisprudência entende que a relação das prestadoras de serviço com os profissionais externos é de natureza civil, sendo de competência privativa da União legislar sobre Direito Civil. Logo, vedar a cobrança desses profissionais implicaria em indevida interferência do Estado no domínio econômico e violação aos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, e ao direito de propriedade. Vejamos a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. REPETIÇÃO DE INDÉBITO. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. LEI DISTRITAL N. 7.058/2022. ACADEMIA DE GINÁSTICA. VEDAÇÃO DE COBRANÇA ADICIONAL DO CONSUMIDOR. CESSÃO DE USO DE ESPAÇO E EQUIPAMENTOS. PROFISSIONAL EXTERNO. PERSONAL TRAINER. COBRANÇA. POSSIBILIDADE. RELAÇÃO DE DIREITO CIVIL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA. IMPOSSIBILIDADE. A Lei Distrital nº 7.058/2022 é direcionada apenas aos consumidores, clientes



da academia. **A interpretação extensiva de referida norma aos profissionais autônomos contratados pelos consumidores não é admissível, já que a relação entre aqueles e a academia é de natureza civil.** Nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre Direito Civil. Logo, **a interpretação de que a Lei Distrital nº 7.058/2022 incide na relação contratual (disciplinada pelo Direito Civil) da academia com o personal trainer, para além de estar em desacordo com a repartição da competência legislativa prevista na Constituição Federal, implicaria indevida interferência do Estado no domínio econômico e violação aos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, e ao direito de propriedade.**

Nº Processo 0719792-55.2022.8.07.0001. Data da Sessão 22/03/23. Presidente LEONARDO ROSCOE BESSA. Quórum ESDRAS NEVES ALMEIDA - Relator, ALFEU GONZAGA MACHADO - 1º Vogal e LEONARDO ROSCOE BESSA - 2º Vogal. Decisão **CONHECIDO. DESPROVIDO. UNÂNIME.**

(Grifou-se)

Pelas razões expostas, **RECOMENDAMOS** a alteração do caput do artigo 3º da presente propositura, **para que seja retirada a previsão de não haver custo adicional para ambas as partes, sendo mantida apenas a vedação de cobrança adicional ao consumidor.**

No mais, deixamos para as Comissões Permanentes, em momento oportuno, a análise de questões de mérito que escapam à competência deste órgão de consultoria jurídica.

Esta Procuradoria não vislumbra qualquer óbice ao regular trâmite do projeto em análise, cabendo ao parlamento desta Casa de Leis a análise de mérito, devendo passar pela **Comissão de Justiça e Redação**, e pela **Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania**, para que emitam os respectivos Pareceres, devendo, em seguida, ser encaminhado ao Plenário da Casa para votação, nos termos do Regimento Interno.

Ressaltamos que para sua aprovação, o projeto dependerá do voto favorável da **maioria simples** dos membros desta Casa de Leis (Art. 58, LOM). É válido lembrar que o Presidente da Mesa Diretora somente votará em projetos com *quórum* de maioria simples quando ocorrer empate, conforme dispõe o artigo 45, inciso III, da Lei Orgânica Municipal.

#### 4. CONCLUSÃO



Ante o exposto, conclui-se que o projeto se encontra revestido de juridicidade, razão pela qual, esta Procuradoria vislumbra como **CONSTITUCIONAL** o Projeto de Lei nº 099/2023, manifestando **parecer favorável** ao seu prosseguimento nesta Casa de Leis, desde que observada a ressalva constante no presente parecer que se segue:

Apresenta-se **RESSALVA** referente ao artigo 3º da propositura, tendo em vista que a jurisprudência entende que a relação das prestadoras de serviço com os profissionais externos é de natureza civil, sendo de competência privativa da União legislar sobre Direito Civil. Logo, vedar a cobrança desses profissionais implicaria em indevida interferência do Estado no domínio econômico e violação aos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, e ao direito de propriedade.

Assim, **RECOMENDAMOS** a alteração do caput do artigo 3º da presente propositura, **para que seja retirada a previsão de não haver custo adicional para ambas as partes, sendo mantida apenas a vedação de cobrança adicional ao consumidor.**

É o parecer.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 21 dias do mês de novembro de 2023.

**LEIDIANE DIAS GALDINO SARAIVA**

Procuradora Chefe<sup>4</sup>

Matrícula nº 1066577

OAB/TO 6503

<sup>4</sup> Portaria nº 087/ 2023, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 2742, de 01 de março de 2023, pág. 17.

