



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

COMISSÃO PERMANENTE DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

PARECER Nº 474

PROJETO DE LEI Nº 379/2017 – ADAUTO MARMITA – DISPÕE SOBRE OS PRODUTOS ESSENCIAIS DE QUE TRATA O §3º DO ART. 19 DA LEI FEDERAL Nº 8077, DE 11/09/1990- CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR.

Trata-se de matéria protetiva ao direito do consumidor, acompanhada de justificativa.

De proêmio, não há de ser suscitada e placitada afronta ao princípio federativo e aos preceitos do artigo 24, incisos V e VIII, e § 3º, da Constituição da República e artigo 275 da Constituição do Estado de São Paulo, vez que a matéria pode ser tratada suplementarmente pelo Município de Ribeirão Preto, regulando questão de interesse predominantemente local, máxime ao artigo 30, incisos I e II, da indigitada Carta Magna.

Colima essa teleologia o art. 55, § 1º, do Código de Defesa do Consumidor, delineando insertos aos assuntos de interesse local os relativos à proteção do consumidor: *in litteris*

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**

A Constituição da República e, por simetria, a Constituição Bandeirante e a Lei Orgânica do Município são todos harmônicos, sendo incabível, pois, interpretá-los de forma fragmentária.

Nessa linha de reflexões, veja-se o que escreve a pena abalizada do Ministro da Corte Maior, Dr. Eros Grau (Reclamação n. 6.568, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJe 25.9.2009): *ipsis litteris*

“(…) a Constituição é, contudo, uma totalidade. Não um conjunto de enunciados que se possa ler palavra por palavra, em experiência de leitura bem comportada ou esteticamente ordenada. Dela são extraídos, pelo intérprete, sentidos



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

normativos, outras coisas que não somente textos. A força normativa da Constituição é desprendida da totalidade, totalidade normativa, que a Constituição é”.

No caso em testilha, via interpretação sistemática da Constituição da República e normativas infraconstitucionais, por inexistirem leis federal, estadual e em nossa comuna que definam **o que são produtos essenciais**, previstos no §3º, do art. 18, da lei federal nº 877, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor).

A doutrina tenta definir o que são produtos essenciais, inexistindo, contudo, padrões objetivos a esse fim:

*“O produto essencial **é aquele que possui importância para as atividades cotidianas do consumidor** não sendo razoável exigir que o consumidor deixe seu produto essencial para conserto pelo prazo de 30 dias, quando o bem é fundamental para desenvolver suas atividades. (BENJAMIM, MARQUES, BESSA, 2007) (grifamos).*

*“A partir deste ponto de vista, é possível elencar como essenciais alguns produtos e serviços óbvios, tais como: **alimentos, medicamentos, fornecimento de água, de energia elétrica e serviço de telecomunicação. Em outras palavras, produtos e serviços fundamentais para a sobrevivência digna de um consumidor**”.*(Fernanda Mafra Ferrari. Consultado em: www.pgadvogados.com.br/noticias/35/O+que+torna+um+produto+essencial%3F) (grifamos).

Noutro tópico, afóra a competência suplementar do município para legislar sobre direito do consumidor, motivos de sobejo compugnam em prol da aprovação plenária da propositura.

É ressabido que assegurar acesso igualitário, universal e definições sobre produtos não têm o condão de inocular ilegalidade ou inconstitucionalidade à normativa:

A **um**, pois não se persegue direito individual de menor estatura axiológica. O bem jurídico tutelado, de pinacular importância, é a própria dignidade da pessoa humana, metaprincípio de magnitude constitucional.

Amiúde, a dignidade da pessoa humana é pedra angular da República Federativa do Brasil (art. 1º, inc. III, da Constituição), com objetivos assentados na construção de uma sociedade solidária e da promoção do bem comum, com supedâneo na ordem republicana e democrática consagrada pelo sistema de direito constitucional positivo (art. 3º, inc. I e III, da Constituição).



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Nesse orbe de entendimento, calha colacionar excerto do Supremo Tribunal Federal (RE 477.554-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 26.8.2011, grifos nossos): *in verbis*

“O postulado da dignidade da pessoa humana, que representa - considerada a centralidade desse princípio essencial (CF, art. 1º, III) - significativo vetor interpretativo, verdadeiro valor-fonte que conforma e inspira todo o ordenamento constitucional vigente em nosso País, traduz, de modo expressivo, um dos fundamentos em que se assenta, entre nós, a ordem republicana e democrática consagrada pelo sistema de direito constitucional positivo. Doutrina. - O princípio constitucional da busca da felicidade, que decorre, por implicitude, do núcleo de que se irradia o postulado da dignidade da pessoa humana, assume papel de extremo relevo no processo de afirmação, gozo e expansão dos direitos fundamentais, qualificando-se, em função de sua própria teleologia, como fator de neutralização de práticas ou de omissões lesivas cuja ocorrência possa comprometer, afetar ou, até mesmo, esterilizar direitos e franquias individuais. - Assiste, por isso mesmo, a todos, sem qualquer exclusão, o direito à busca da felicidade, verdadeiro postulado constitucional implícito, que se qualifica como expressão de uma idéia-força que deriva do princípio da essencial dignidade da pessoa humana. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e da Suprema Corte americana. Positivização desse princípio no plano do direito comparado”.

Indistintamente se deve conhecer quais os produtos são essenciais, expressão esta de dignidade ao ser humano, azando-se mecanismos hábeis a tanto e tendentes a tordar de máxima efetividade a isonomia nas relações de consumo, o livre acesso, a livre iniciativa, a livre concorrência e o direito do consumidor *per si*.

A **dois**, vem de vedro, aliás, dum vértice a grande dificuldade e até inacessibilidade dos consumidores, das empresas, da Administração enquanto manifestação do Poder de Polícia sobre quais os produtos são essenciais, doutro o inafastável dever de regulamentar a matéria.

Nesse condado, a Edilidade Ribeirão-pretana, imbuída dos deveres cívico e institucional, deve tutelar os direitos indisponíveis da sociedade, não podendo ser alijada de mais esta de suas dignificantes e politicamente regeneradoras funções, a de legislar, sobretudo diante do nobilíssimo alvedrio que encerra a matéria.

Demais, o Supremo Tribunal ressoa em unívoco que o ente municipal tem competência para legislar sobre direito do consumidor, em especial sobre:

- (1) o horário do comércio local;
- (2) o tempo máximo de cliente em fila de espera;
- (3) a obrigação de instalar equipamentos destinados a proporcionar ao consumidor segurança (*exempli gratia*, portas eletrônicas e câmeras de segurança) e conforto (instalações sanitárias, fornecimento de cadeiras de espera e colocação de bebedouro).



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Precedentes do Excelso Pretório:

“AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. NORMAS ADMINISTRATIVAS MUNICIPAIS QUE DISCIPLINAM O HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DO COMÉRCIO LOCAL. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA OS ASSUNTOS DE SEU INTERESSE: ART. 30, I, DA CONSTITUIÇÃO. Os Municípios têm autonomia para regular o horário do comércio local, desde que não infringjam leis estaduais ou federais válidas, pois a Constituição lhes confere competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Agravo Regimental a que se nega provimento” (AI 622.405-AgR, Relator o Ministro Eros Grau, Segunda Turma, DJe 15.6.2007).

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. COMPETÊNCIA DE MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ATIVIDADE BANCÁRIA. INTERESSE LOCAL. POSSIBILIDADE. 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o RE 610.221, da relatoria da ministra Ellen Gracie, reconheceu a repercussão geral da controvérsia sobre a competência dos Municípios para legislar sobre o tempo máximo de espera de clientes em filas de instituições bancárias. Na oportunidade, esta nossa Casa de Justiça reafirmou a jurisprudência, no sentido de que os Municípios possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, tais como medidas que propiciem segurança, conforto e rapidez aos usuários de serviços bancários. 2. Agravo regimental desprovido” (RE 254.172-AgR, Relator o Ministro Ayres Britto, Segunda Turma, DJe 23.9.2011, grifos nossos).

“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 fornecimento de cadeiras de espera, ou, ainda, colocação de bebedouros. Precedentes” (AI 347.717-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 5.8.2005).

A questão fulcral cá tratada foi posta e joeirada pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, quando da análise de ações diretas de inconstitucionalidade, as quais confirmaram a competência desta Casa para legislar



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

sobre a temática (são dignas de encômios as proposituras da Câmara Municipal de Ribeirão Preto):

Primeira. A Lei Municipal nº 12.264/2010, de autoria do então Vereador, que DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE DIVISÓRIA S ENTRE OS CAIXAS E O ESPAÇO RESERVADO PARA OS CLIENTES QUE AGUARDAM ATENDIMENTO NOS ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS. A FEBRABAM (Federação Brasileira dos Bancos) interpôs Ação direta de Inconstitucionalidade (ADI), numerada 0346306-08.2010.8.26.0000, e nos moldes de Acórdão a Ação foi julgada improcedente.

Segunda. A Lei Municipal nº 13.074/2013, de autoria do ex-Vereador, José Carlos de Oliveira (Bebé), que DISPÕE SOBRE O TEMPO DE ATENDIMENTO AO USUÁRIO NOS CAIXAS DOS ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS DENOMINADOS DE HIPERMERCADOS, SUPERMERCADOS OU CONGÊNERES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. A APAS - Associação Paulista de Supermercados ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN, numerada 2067821-02.2014.8.26.0000, e nos ditames de Acórdão a Ação foi julgada improcedente.

Terceira. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei n. 13.995, de 24 de maio de 2017, do Município de Ribeirão Preto – de Autoria do vereador Elizeu Rocha – Legislação que estabelece a obrigatoriedade de instalação de dispositivos de áudio junto aos terminais de consultas de preços por código de barras nos estabelecimentos. I. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO – Há interesse local na definição de práticas comerciais no âmbito da proteção da pessoa portadora de deficiência – Medidas de proteção à pessoa portadora de deficiência visual que devem ser adequadas à realidade local – Precedente do E. STF – Atendimento ao princípio federativo (artigo 1º da Constituição do Estado de São Paulo) – Legislação sobre matérias vinculadas a consumo e à proteção das pessoas portadoras de deficiência apenas suplementar, respeitadas as normas federais e estaduais existentes. II. LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL EXISTENTES SOBRE O TEMA – O comando legal "o Poder Público promoverá" tem conteúdo programático, podendo se aperfeiçoar por meio da edição de atos normativos que imponham obrigações a terceiros – A União, ao disciplinar a oferta e as formas de afixação de preços de produtos e serviços para o consumidor, embora não tenha previsto a instalação de dispositivo de áudio para reprodução sonora do valor nas leitoras de código de barras, não o proibiu – Adoção de medidas que promovam a acessibilidade recomendada no artigo 69 do Estatuto das Pessoas com Deficiência, que tem status de norma constitucional – Legislação impugnada que promove, no âmbito local, as intenções veiculadas nas legislações federal e estadual. III. CONFLITO ENTRE A PROTEÇÃO À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA E A LIVRE INICIATIVA – Legislação municipal que tem por objeto específico a proteção da pessoa portadora de deficiência – Matéria comercial regulada de forma secundária, de modo que a lei municipal pode mesmo impor condição que termine por alterar o sentido da legislação federal – Impossibilidade de análise de conflito entre leis infraconstitucionais em sede de controle concentrado de constitucionalidade – Princípio do não-retrocesso – Lei que ampliou a garantia de uma vida digna aos portadores de deficiência – Inocorrência de inviabilização ao exercício da atividade econômica, no caso. IV. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA – A simples ausência de previsão orçamentária específica não seria



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

capaz, por si só, de eivar de inconstitucionalidade o ato normativo vergastado. Inocorrência de inconstitucionalidade. Ação julgada improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2156531-90.2017.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/05/2018; Data de Registro: 28/06/2018)

E para expurgar qualquer ressaibo de dúvida, a conspícua Ministra Carmem Lúcia, no Recurso Extraordinário com Agravo nº 665.381, quando do julgamento de caso símile ao em tela, Lei do município do Rio de Janeiro que dispõe sobre a adaptação de computador para utilização por pessoas portadoras de deficiência visual em *lan house*, cyber cafés e estabelecimentos similares, assim determinou, conforme ementa nuclear: *in verbis*

“AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DE MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. PRECEDENTES. AGRAVO E RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDOS”.

Na mesma trilha, aluda-se que a presente propositura se enfeixe no átrio de matérias de competência desta Casa de Leis para legislar, porquanto não se insere no rol 'numerus clausus' do artigo 39 da LOM, do artigo 24, § 2º da Constituição Estadual ou do artigo 61 da Constituição da República.

Divisada essa realidade, há outros pontos nodais, donde promanam pertinentes ilações.

O artigo 4º da propositura assim reza: *in verbis*

“Artigo 4º - O descumprimento desta lei ensejará ao infrator multa no valor equivalente a 50 (cinquenta) Unidade Fiscal do Estado de São Paulo – UFESP, e na reincidência o dobro, sem prejuízo das demais penalidades previstas no Código de Proteção e Defesa do Consumidor, Lei Federal Nº 8.78/1990”.

De luminescência meridiana, na espécie, a sanção pecuniária está alinhavada aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, considerando, ainda, a circunstância de ser o autor recalcitrante no descumprimento do *mandamus*, a teor do art. 57, “caput”, do Código de Defesa do Consumidor.

Avocando outro mote, o Decreto Federal Decreto nº 5.903, de 20 de setembro de 2006, regulamenta duas leis nevrálgicas ao projeto de Lei em crivo, com escólios valiosos a este parecer:



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

(1) A Lei no 10.962, de 11 de outubro de 2004, que dispõe sobre as práticas infracionais que atentam contra o direito básico do consumidor de obter informação adequada e clara sobre produtos e serviços.

(2) E a própria Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), no § 3º do art. 18, que a despeito de prever, não define o que são produtos essenciais.

Assim sendo, a propositura de lei municipal vem complementar, desenvolver a eficácia e aplicabilidade, aprimorar os sentidos, ater-se aos fins colimados, definindo PRODUTOS ESSENCIAIS e, também retira substrato de validade, da (I) da Competência Municipal para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar legislações federais e estaduais (art. 30, inc. I e II da CR; art. 55, § 1º, do Código de Defesa do Consumidor), (II) da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e por magnificente impacto, (III) ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humano, insculpido no art. 1º, inc. III e art. 3º, inc. I e III, todos da Constituição da República.

Numa leitura integrativa, mas coerente, a toda a legislação suso expendida, ainda que soe com poucos artigos ou em redação simplificada, o Projeto de Lei nº 379/2017, de autoria do nobre Vereador Aduino Marmitta, traçou os contornos imprescindíveis à sua vigência:

- (a) com definição do imperativo categórico – o que são produtos essenciais
- (b) a sanção pelo respectivo descumprimento, e
- (c) a entrada em vigor na data da publicação.

Em peroração, argua-se que por não gerar gastos ao erário, a matéria também está em consonância com o art. 195 da Carta Magna, com o art. 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e com o disposto no art. 25 da Constituição Bandeirante.

Ex positis e mais o que se possa haurir da situação, nosso **PARECER é FAVORÁVEL** à aprovação da presente propositura, pugnando que seja aprovada em votação plenária desta Egrégia Casa de Leis.

Sala das Comissões, 13 de setembro de 2018.

MARINHO SAMPAIO

DADINHO

ISAAC ANTUNES
Presidente

MAURÍCIO VILA ABRANCHES
Relator

PAULO MODAS