

PARECER

Nº 3209/2019¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Obriga a higienização de carrinhos de compras nos estabelecimentos que especifica. Vigilância Sanitária. Fiscalização. Código de Defesa do Consumidor. Princípio da Necessidade. Considerações.

CONSULTA:

A Câmara consulente encaminhou para análise Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a obrigatoriedade dos hipermercados, supermercados, atacados e estabelecimentos similares a higienizar os carrinhos e os cestos de compras disponibilizados aos clientes e proíbe o transporte de crianças nos carrinhos de compras não equipados com assento específico.

RESPOSTA:

Inicialmente, para o escoreito deslinde da questão, vale registrar que o legislador constituinte deixou aos Municípios, em decorrência de sua autonomia político-administrativa, a prerrogativa de fixar as condicionantes de atividades, bens e serviços que sejam nocivos ou inconvenientes ao bem-estar da população local, dado que lhe incumbe o exercício do poder de polícia administrativa sobre a segurança das construções, a preservação da saúde pública, do meio-ambiente e do sossego público e a ordenação do espaço urbano.

Nessa esteira, o Município possui inteira competência para instituir regras que digam respeito à higiene e ao sossego público; ao

¹PARECER SOLICITADO POR EUCLIDES DE QUADROS, ANALISTA PARLAMENTAR - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

trânsito e tráfego; à ocupação das vias públicas; à fiscalização de anúncios e cartazes; à adoção de medidas referentes aos animais e ao combate às plantas e insetos nocivos; ao horário de funcionamento do comércio e da indústria, etc. A essas normas é o que se convencionou chamar de posturas municipais, que disciplinam o exercício do poder de polícia administrativa do Poder Público sobre os estabelecimentos locais, bem como sobre seus munícipes.

Nas lições de Hely Lopes Meirelles, o poder de polícia caracteriza:

"faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado".
(Direito Administrativo Brasileiro. Malheiros Editores: São Paulo. 1992, p. 115)

Resta claro que a fixação de normas para o funcionamento do comércio local, assim como a fiscalização de seu cumprimento, incluem-se entre as competências legislativas municipais, consoante o art. 30, inciso I da Constituição Federal, sendo manifesto o interesse local neste caso. Para tanto, cabe ao Poder Público local estabelecer normas e padrões para o licenciamento de atividades, regulando, inclusive aspectos de poluição sonora, bem como ditar regras sobre zoneamento urbano.

Por conseguinte, a edição de posturas municipais (exercício do poder de polícia) é, em tese, da competência comum de ambos os poderes. Todavia, quando a iniciativa provenha do Legislativo, não poderá ele impor ônus ou obrigações a órgãos ou agentes do Executivo, sob pena de violação ao postulado constitucional da separação dos poderes.

Pois bem, tecidas estas considerações de ordem geral acerca do exercício do poder de polícia e do estabelecimento de posturas municipais, vale assentar que o projeto de lei em tela pretende impor a obrigação de higienização de carrinhos e cestos de compras em hipermercados, supermercados e demais estabelecimentos. Neste ponto, vale esclarecer

que alguns municípios e até mesmo o Distrito Federal possuem leis semelhantes. Acerca da higiene, acrescenta Hely Lopes Meirelles:

"A higiene pública é, em última análise, o asseio da cidade. Condição primeira para a salubridade da população é a cidade limpa. Essa limpeza vai desde a varrição e lavagem das vias e logradouros públicos, a coleta de lixo, a condução das águas pluviais, as redes de água potável e de esgotos, a desinfecção de locais insalubres e veículos de transporte coletivo, o desmatamento de terrenos baldios, a limpeza das margens de rios e lagos, o combate a animais nocivos, a drenagem de charcos, a purificação do ar respirável, o tratamento das águas utilizáveis, o controle das atividades poluidoras, até a inspeção dos gêneros oferecidos ao consumo da população local.

Para tanto, o Município dispõe do poder de polícia necessário à fiscalização sanitária das coisas e locais, públicos ou particulares, que devam manter-se higienizados, em benefício da salubridade coletiva, podendo impor as sanções cabíveis, na forma regulamentar". (In Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 1993, pp. 351)

Entretanto, esse Poder de Polícia não se restringe aos atos aleatórios guiados pela simples vontade do agente público. A observância aos requisitos de validade do ato de polícia, pela Administração Pública. Neste ponto, pedimos vênias para novamente transcrever as lições de Hely Lopes Meirelles:

"A desproporcionalidade do poder de polícia ou seu excesso equivalem ao abuso de poder e, como tal, tipificam ilegalidade nulificadora da ordem ou da sanção. A legalidade dos meios empregados pela Administração é o último requisito para a validade do ato de polícia. Na escolha do modo de efetivar as medidas de polícia não se compreende o poder de utilizar meios ilegais para sua consecução, embora lícito e legal o fim pretendido. Em tema de polícia - adverte Bonnard - la fin ne justifie pas tous les

moyens". (Direito Administrativo Brasileiro. Malheiros Editores: São Paulo. 1992, p. 480-481)

Neste contexto, entendemos que a questão em tela (a qual é relevante) prescinde de lei específica para sua solução se resolvendo no âmbito da fiscalização sanitária. Muito embora não nos tenha sido dado conhecer o teor do Código de Posturas municipal, provável que o mesmo encarte normas pertinentes à higiene e conservação dos estabelecimentos.

Ademais, o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), em seu art. 8º, § 2º assim dispõe:

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. (...)

§ 2º O fornecedor deverá higienizar os equipamentos e utensílios utilizados no fornecimento de produtos ou serviços, ou colocados à disposição do consumidor, e informar, de maneira ostensiva e adequada, quando for o caso, sobre o risco de contaminação.

Assim, como a matéria já está tratada pela legislação federal, o Projeto de Lei torna-se desnecessário. Quando o Município legisla sobre assunto já tratado em lei federal ofende o princípio da necessidade, razão pela qual se afigura inviável ao Município editar legislação sobre o tema.

Além de não poder legislar de forma contrária ao estabelecido em legislação federal, não pode, também, a atividade legislativa municipal ser repetitiva e redundante, em função do princípio da necessidade, que é orientador da atividade legislativa. A propósito, confira-se a seguinte lição de Gilmar Ferreira Mendes:

"Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar". (Teoria da Legislação e Controle de Constitucionalidade: Algumas Notas. Revista Jurídica Virtual da Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Teoria.htm)

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido de que melhor andaria a municipalidade, ao invés da edição da lei, cuja constitucionalidade (da forma como se encontra redigida) é duvidosa em prol do postulado da livre iniciativa (art. 170 da Constituição Federal), se empregasse esforços na fiscalização dos estabelecimentos.

É o parecer, s.m.j.

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso
Magno
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 13 de novembro de 2019.