



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 010/2022

Projeto de Lei nº 022/2022, que “Evita multa e apreensão de mercadorias de vendedores ambulantes sem que haja aviso prévio para adequação”. Inconstitucionalidade material e formal.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo Vereador Thomaz Guilherme, datada de 02/03/2022, acerca do Projeto de Lei nº 022/2022, que “Evita multa e apreensão de mercadorias de vendedores ambulantes sem que haja aviso prévio para adequação”. Recebida a solicitação de parecer em 04/03/2022. Autuado e rubricado até fls. 04.

Em linhas gerais, o PL objetiva que nas abordagens realizadas pelo fiscal público deverá sempre haver justificativa de problemas decorrentes da venda de mercadorias, concedendo-se prazo para sua regularização, entre os quais são citados, exemplificativamente, questões relativas a perecimento, validade, risco à integridade do consumidor, origem desconhecida. Por fim, que não possam ser apreendidas mercadorias ou multado o ambulante sem aviso prévio com sete (7) dias de antecedência.

A questão desdobra-se em dois temas, um relativo à fiscalização em si, outro no que se refere às normas e condutas previstas no Código de Defesa do Consumidor.

A fiscalização enquadra-se dentro do poder de polícia da Administração Pública, podendo, seu conceito, ser buscado, em linhas gerais, no Código Tributário Nacional:

Art. 78. Considera-se poder de polícia 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



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

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. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder. [grifo nosso]

Na lição de Nelson Nery Costa¹, “O poder de polícia municipal deve ser entendido como o conjunto de intervenções administrativas, restringindo direitos e liberdades dos munícipes, em favor dos interesses da coletividade. Tal poder não se presta para suprimir a cidadania local, mas para reduzir os interesses individuais em prol da coletividade.”

Denota-se que o poder de fiscalização trata-se de ato que resguarda a supremacia e a indisponibilidade do interesse público, não podendo sofrer limitações quando exercido dentro da lei, quando mais objetivam retirar do mercado produtos que poderão ser prejudiciais à saúde da população.

A limitação de direitos de determinado indivíduo ocorre justamente pelo poder-dever do Estado de garantir os direitos essenciais de toda a coletividade, tais como saúde, bem-estar, segurança, direito à propriedade, entre outros.

Por seu turno, preleciona Código de Defesa do Consumidor:

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

¹ Direito Municipal Brasileiro. 8ª edição revista, atualizada e ampliada. GZ Editora. Rio de Janeiro. 2019. pág. 195.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

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.

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.

§ 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.

§ 4º Os órgãos oficiais poderão expedir notificações aos fornecedores para que, sob pena de desobediência, prestem informações sobre questões de interesse do consumidor, resguardado o segredo industrial.

Art. 56. As infrações das normas de defesa do consumidor ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas:

I - multa;

II - apreensão do produto;

**Rua Senador Dagaço Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600**



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

III - inutilização do produto;

IV - cassação do registro do produto junto ao órgão competente;

V - proibição de fabricação do produto;

VI - suspensão de fornecimento de produtos ou serviço;

VII - suspensão temporária de atividade;

VIII - revogação de concessão ou permissão de uso;

IX - cassação de licença do estabelecimento ou de atividade;

X - interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade;

XI - intervenção administrativa;

XII - imposição de contrapropaganda.

Parágrafo único. As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente, inclusive por medida cautelar, antecedente ou incidente de procedimento administrativo. [grifo nosso]

Denota-se, dentro do sistema legal vigente, a preocupação com a defesa do consumidor e a submissão expressa de penalidades contra os infratores, independente da categoria onde estejam localizados. A título exemplificativo, a Instrução Normativa nº 1.986/2020², que “Dispõe do procedimento de fiscalização utilizado no combate às fraudes aduaneiras”:

Art. 19. O disposto neste Capítulo regula a apreensão das mercadorias vinculadas a Procedimento de Fiscalização de Combate às Fraudes Aduaneiras, e não impede a apreensão de mercadorias, independentemente da instauração do referido procedimento, em qualquer etapa do controle aduaneiro, inclusive no curso das atividades de Vigilância e Repressão. [grifo nosso]

² Órgão: Ministério da Economia/Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Por sua vez, dispõe a Constituição Federal:

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

V - produção e consumo;

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

Preleciona Fernanda Dias de Menezes³, que “o Município não poderá contrariar nem as normas gerais da União, o que é óbvio, nem as normas estaduais de complementação, embora possa também detalhar estas últimas, modelando-as mais adequadamente às particulares locais.”

Pela fundamentação acima citada, denota-se a presença de inconstitucionalidade material, todavia, presente, também, na modalidade formal, uma vez que a competência legislativa para regular a matéria em questão é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, porquanto diz com a estrutura e organização administrativa, e isso se configura quando é determinada a conduta de abordagem a ser realizada pelo fiscal público⁴. Vejamos a Constituição Estadual:

Art. 8º. O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na CF/88 e nesta Constituição.

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II – disponham sobre:

³ Competências na Constituição de 1.988, ed. Atlas, 1.991, p.168.

⁴ Lei Orgânica.

Art. 102. Compete privativamente ao Prefeito:

VIII - expedir atos próprios de sua atividade administrativa;



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.

Sobre o tema, a título ilustrativo, vale colacionar julgado exarado pelo TJ/RS:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE VACARIA. LEI Nº 4.506/2019 DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL. DISPOSIÇÃO SOBRE DIREITO DO CONSUMIDOR. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. IMPOSIÇÃO DE MULTA E FISCALIZAÇÃO. INGERÊNCIA SOBRE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que regula matéria relativa a direito do consumidor e de responsabilidade por dano ao consumidor, matérias cuja competência legislativa é da União, em concorrência com os Estados e o Distrito Federal. De mais a mais, in casu, o vício de origem ou de iniciativa também acarreta violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. Ainda, a imposição de multa pela Secretaria da Fazenda em caso de descumprimento das obrigações previstas ao comerciante pela lei local, também importa em aumento de despesas da Administração Pública, pela necessidade de composição de pessoal para a fiscalização de cumprimento da norma e imposição das penalidades. Presença de vício de inconstitucionalidade de ordem formal e material por ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, inciso I, da

Rua Senador Salgado Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Constituição Estadual, combinados com o artigo 24, incisos V e VIII, da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083333716, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 30-04-2020)

Respeitando-se a atividade laboral de cada indivíduo, a legislação deve ser prol da sociedade, não do infrator, que é quem deve se adequar ao regramento vigente a zelar pela licitude e regularidade dos produtos que comercializa, não se podendo fazer uma inversão da interpretação do sistema jurídico vigente.

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo⁵, é pela inconstitucionalidade (material e formal) do PL em voga.

Em que pese desnecessário explicitar, registre-se que o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas análises acerca do PL.

Sant'Ana do Livramento, 8 de março de 2022.


Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

⁵ STF. MS 24073.