

PARECER À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
RELATORIA

Assunto: Obriga aos supermercados ou similares a utilização de empacotadores.

Ementa: Projeto de Lei nº 0494/10 – Estabelece a obrigatoriedade de prestação de serviços de acondicionamento ou embalagem das compras em estabelecimentos comerciais autodenominados de supermercados e ou similares.

Douto Relator da Comissão de Constituição e Justiça.

Trata-se da análise acerca da competência do Município para legislar sobre a obrigatoriedade de prestação de serviços de acondicionamento ou embalagem das compras em estabelecimentos comerciais autodenominados de supermercados e ou similares. Portanto, a título de esclarecimento, não se estará a analisar qualquer outro aspecto relativo ao projeto de lei apresentado.

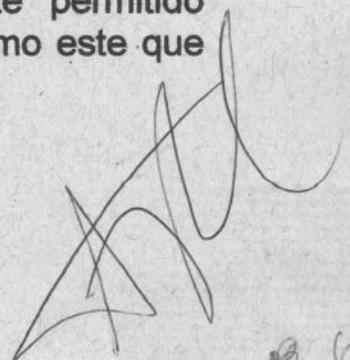
Realizada a apresentação do objeto do presente estudo, cumpre iniciá-lo com a transcrição do artigo 30, incisos I e II da Constituição Federal:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;**
- II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;" (grifamos)**

Como se vê, os incisos I e II do dispositivo citado supra enunciam a competência municipal para exercer sua capacidade normativa própria na elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar.

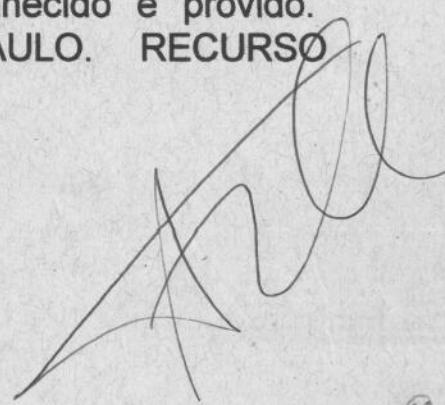
Portanto, ao município é constitucionalmente permitido legislar sobre matérias pertinentes ao *interesse local*, termo este que

A handwritten signature in black ink, appearing to be "J. 6".

abrange os interesses econômicos, sociais e políticos desta entidade. *In casu*, os municípios, enquadrados juridicamente também como consumidores, são diretamente afetados pela forma e qualidade de funcionamento dos supermercados e similares ali instaladas, o que, pela hermenêutica da lei, está intrinsecamente ligado ao interesse local. Desta feita, não se trata de assunto que se deva observar estritamente sobre a órbita do consumidor, mas sim sob a luz de um interesse maior, que estende-se não só aos interesses destes, mas também ao bem estar do cidadão e da organização das instituições urbanas.

Na esteira deste entendimento, *mutatis mutantis*, o Supremo Tribunal Federal vem decidindo torrencialmente acerca da competência do município para inferir-se na órbita da organização municipal, no tocante ao funcionamento dos estabelecimentos comerciais instalados no seu território, senão vejamos:

"EMENTA: Fixação de horário de funcionamento para farmácias no Município. Lei 8.794/78 do Município de São Paulo. - Ao julgar o RE 189.170, o Plenário desta Corte, em caso análogo ao presente sobre a mesma legislação do Município de São Paulo, assim decidiu: " RECURSO EXTRAORDINÁRIO. FARMÁCIA. FIXAÇÃO DE HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO. ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. A fixação de horário de funcionamento para o comércio dentro da área municipal pode ser feita por lei local, visando o interesse do consumidor e evitando a dominação do mercado por oligopólio. Precedentes. Recurso extraordinário não conhecido." - Anteriormente, esta Primeira Turma, ao julgar o RE 237.965, já se havia manifestado no sentido de que a fixação de horário para o funcionamento de farmácia é matéria de competência do município, não havendo qualquer afronta aos princípios constitucionais da isonomia, da livre concorrência, da defesa do consumidor, da liberdade de trabalho e da busca ao pleno emprego. - Dessa orientação divergiu o acórdão recorrido. Recurso extraordinário conhecido e provido." (RE 274028 / SP - SÃO PAULO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO)



Relator(a): Min. MOREIRA ALVES
Julgamento: 05/06/2001 Órgão Julgador: Primeira
Turma)

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça também decidiu:

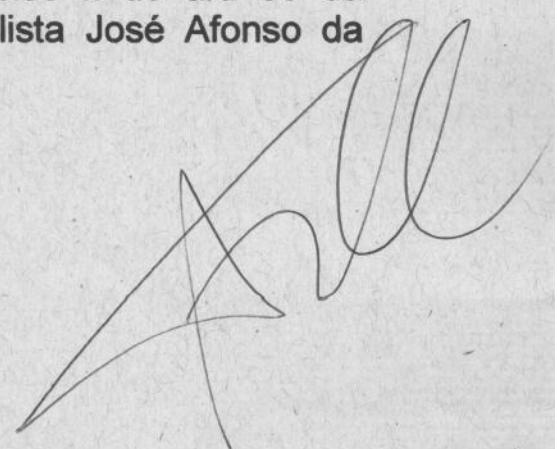
"DROGARIAS E FARMÁCIAS. FIXAÇÃO DE HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. ALEGAÇÃO DE DIREITO DE FUNCIONAR DURANTE 24 HORAS. MATÉRIA CONSTITUCIONAL."

1. Inviável o conhecimento do recurso especial quando as questões nele suscitadas têm natureza constitucional.
2. Ainda que se pudesse afastar essa circunstância, a jurisprudência do STJ tem reconhecido a "competência do Município para regular as atividades urbanas estritamente ligadas à vida da cidade e ao bem estar de seus habitantes, inclusive fixar horário de funcionamento e plantões de farmácias e drogarias." (REsp nº 127.889/SP, Relator o Ministro GARCIA VIEIRA, DJU de 09/11/1998).
3. Precedentes.
(RESP 252440 / RJ ; RECURSO ESPECIAL 2000/0027145-4 Min. PAULO GALLOTTI. DJ DATA:28/05/2001)" (grifamos)

Precedentes: Competência do Município - STJ - RESP 127889-SP (RDJTJDFT 59/191) e RESP 254543-SP.

Por outro lado, reafirmando a competência do Município para a normatização em questão, o inciso II enuncia que compete aos municípios suplementarem a legislação federal e estadual no que couber.

Sob este vértice, ao esmiuçar o inciso II do art. 30 da Constituição Federal, o eminentíssimo constitucionalista José Afonso da SILVA ensina o seguinte:



"... certamente, competirá aos Municípios legislar supletivamente sobre: ... responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor..."¹ (grifamos)

Note-se que a Constituição Federal prevê a chamada *competência suplementar dos municípios*, autorizando-os a complementarem normas legislativas federais e estaduais, para ajustá-las às peculiaridades locais, sempre, por óbvio, em concordância com aquelas.

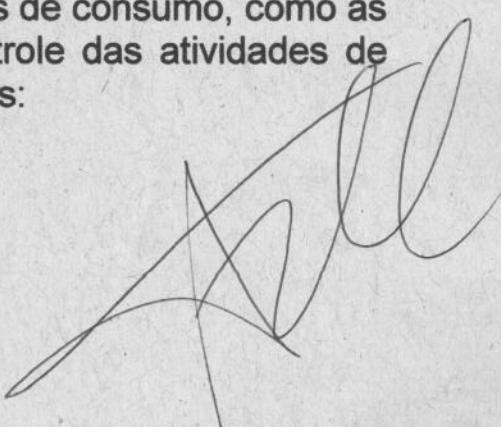
O eminent doutrinador Dr. Alexandre de MORAES elucidou com sabedoria a interpretação dada ao mandamento constitucional sob análise, a seguir:

"O art. 30, II, da Constituição Federal preceitua caber ao município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria na constituição federal anterior, podendo o município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contraditá-las, inclusive nas matérias previstas do art. 24 da Constituição de 1988." (grifamos)

Não se pode, portanto, afirmar que a ausência textual da entidade municipal no artigo 24 da Constituição Federal o proibiria de legislar acerca das matérias ali elencadas, isto, pois, como bem esclarece o art. 30, II da CF, sua competência é suplementar, resultando que o mesmo pode sim legislar sobre a matéria, desde que não contrarie a legislação federal e estadual relativa.

Para selarmos o entendimento até aqui exposto, invocaremos o artigo 55 do Código de Defesa do Consumidor, cujo conteúdo, além de não afastar a competência do município para legislar sobre as sanções administrativas, atribui ao mesmo competência tanto para emitir normas ordinárias de consumo, como às normas regulamentares de fiscalização e controle das atividades de fornecimento de bens e serviços. Assim vejamos:

¹



"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.

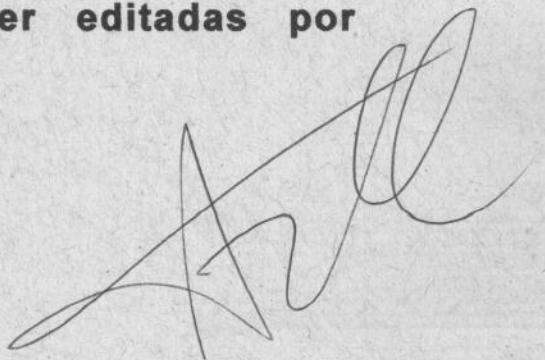
§1º- A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação, e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias." (grifamos)

Conforme se extraí do enunciado acima, o município é competente para baixar normas para proteção do consumidor.

Neste diapasão, Zelmo DENARI, autor do Anteprojeto do CDC, esclareceu seu entendimento acerca do dispositivo consumerista supra, a seguir:

"O §1, por sua vez, atribui aos três entes políticos – incluindo, portanto, os Municípios – competência administrativa para fiscalizar e controlar o fornecimento de bens ou serviços, no interesse da preservação da vida, saúde, segurança, informação, e bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias.

Nessa passagem, o dispositivo tanto faz alusão normas ordinárias de consumo, quanto às normas regulamentares de fiscalização e controle das atividades de fornecimento de bens e serviços, expressivas do poder de polícia administrativa, que podem ser editadas por



quaisquer entes políticos, nas respectivas áreas de atuação administrativa."

(grifo nosso) – (Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto, Forense Universitária, 1992- p. 391).

Devemos atentar para alguns dispositivos que estão contidos no presente projeto.

Como trata-se de cópia fiel, com acréscimos, de lei existente no município de Caxias do Sul – RS, teremos de lembrar da ADIN 70003900438, julgada pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que considerou inconstitucional, somente o texto final do §1º do artigo 1º, o qual grifamos abaixo:

A decisão acerca da inconstitucionalidade entendeu que a parte final do § 1º do art. 1º da referida Lei Municipal estava em desacordo com os arts. 22, inciso I, e 170 da Constituição Federal, bem como com os arts. 8º e 157 da Constituição Estadual. Eis o texto original do dispositivo, com grifo na parte declarada inconstitucional:

"Art. 1º Os estabelecimentos comerciais auto-denominados de supermercados, hipermercados e/ou similares, ficam obrigados a prestar serviços de acondicionamento ou embalagem dos produtos adquiridos pelos seus clientes.

§1º Para os efeitos desta Lei, entende-se por serviços de acondicionamento ou embalagem o empacotamento ou a colocação em sacolas dos produtos ali adquiridos, **por pessoas contratadas para este fim pelos referidos estabelecimentos.**"

Os mentores do presente projeto, apesar de tomarem as precauções no artigo 4º, de não regrar as atividades do Poder Executivo, descuidaram-se no artigo 5º, e invadiram a competência privativa do Prefeito Municipal de melhor prover suas necessidades, sejam administrativas ou políticas.

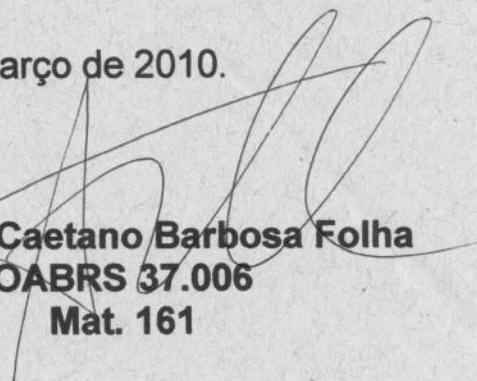
Atendo-se aos dispositivos sob análise e aos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais elencados, conclui-se pela evidente competência do Município de Pelotas, através da Câmara de Vereadores do Município, que é seu órgão legislativo, a quem cabe o poder de iniciativa das leis e com o poder de sancioná-las e promulgá-las, legislar acerca da matéria constante do Projeto de

Lei 0494/10, por ser matéria de interesse local, e suplementar às normas federais e estaduais já existentes para a proteção dos consumidores, devendo ser suprimido o texto final do §1º art. 1º e o artigo 5º, fazendo com que o mesmo esteja plenamente constitucional.

s.m.j.

É o parecer.

Pelotas, 08 de março de 2010.


Joaquim Caetano Barbosa Folha
OABRS 37.006
Mat. 161