

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:

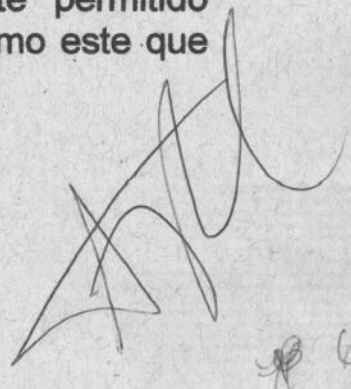
“Art. 30. Compete aos Municípios:

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.

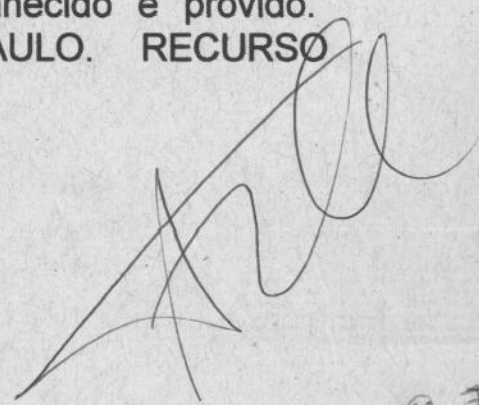
Portanto, ao município é constitucionalmente permitido legislar sobre matérias pertinentes ao *interesse local*, termo este que



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).

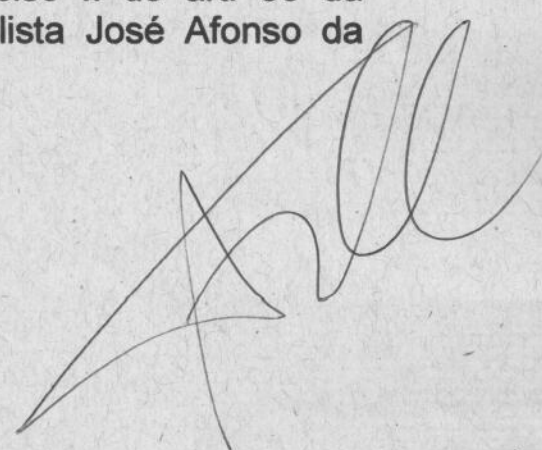
3. Precedentes."

(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 eminente 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)

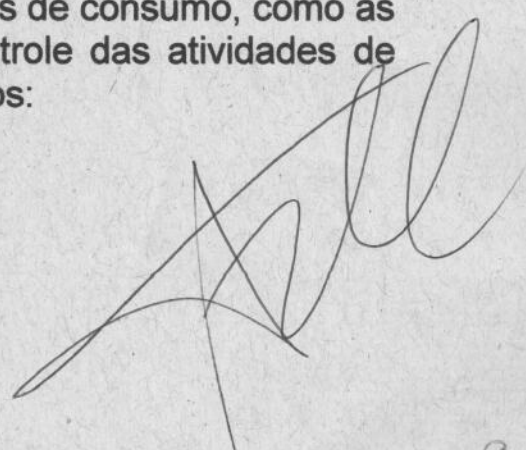
Note-se que a Constituição Federal prevê a chamada *competência suplementar dos municípios*, autorizando-os a complementarem normas legislativas federais e estaduais, para ajustá-las às peculiaridades locais, sempre, por óbvio, em concordância com aquelas.

O eminente 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, atribuí 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:



"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.

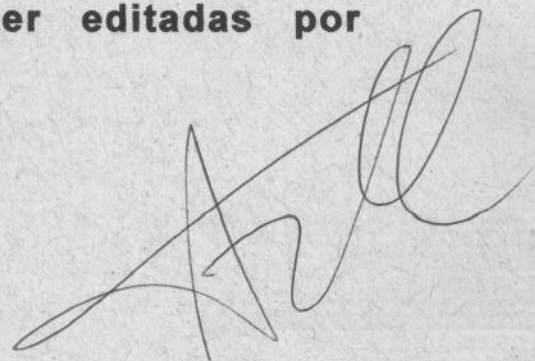
§1º- A União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação, e do bem-estar do consumidor,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

Conforme se extrai 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:

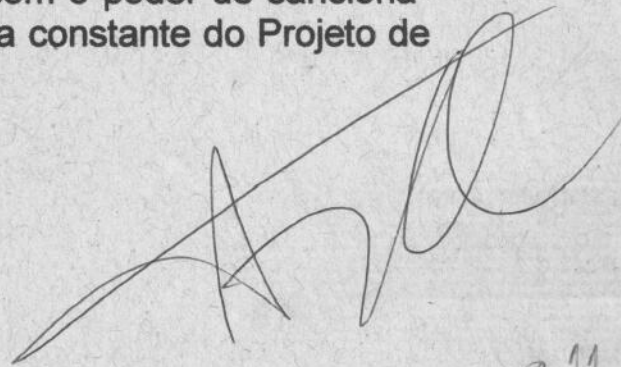
A decisão acerca da inconstitucionalidade entendeu que a parte final do § 1º do art. 1º da referida Lei Municipal estava em desacordo com os arts. 22, inciso I, e 170 da Constituição Federal, bem como com os arts. 8º e 157 da Constituição Estadual. Eis o texto original do dispositivo, com grifo na parte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

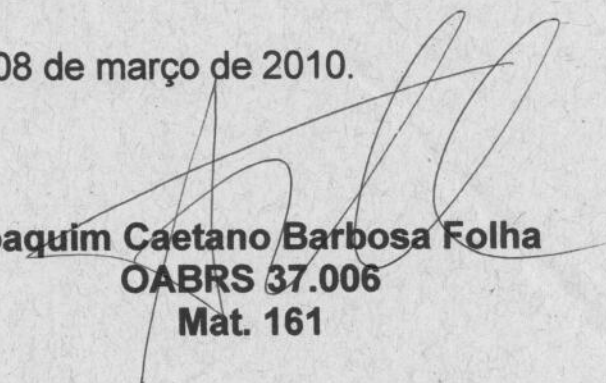


Lei 0494/10, por ser matéria de interesse local, e complementar às normas federais e estaduais já existentes para a proteção dos consumidores, devendo ser suprimido o texto final do §1º art. 1º e o artigo 5º, fazendo com que o mesmo esteja plenamente constitucional.

s.m.j.

É o parecer.

Pelotas, 08 de março de 2010.



Joaquim Caetano Barbosa Folha
OABRS 37.006
Mat. 161