



DO DO RIO DE JANEIRO
A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Petrópolis, 16 de novembro de 2022.

-PARECER-

CMP DSL Nº 0811/2022 DAJ Nº 308/2022 SSM

EMENTA: Parecer Jurídicoao
Projeto de Lei nº 0811/2022, que
dispõe sobre o "Serviço de
Empacotamento nos
Supermercados e Hipermercados
do Município de Petrópolis",
revogando a Lei Municipal nº
6.481 de 07/11/2007.

Cuida o presente parecer de analisar Projeto de
Lei nº 0811/2022, que dispõe sobre o "Serviço de Empacotamento
nos Supermercados e Hipermercados do Município de Petrópolis",





JO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

revogando a Lei Municipal nº 6.481 de 07/11/2007, de iniciativa da Ilma. Sra. Vereadora Gilda Beatriz.

É o sucinto relatório.

A matéria tratada no presente Projeto de Lei, de iniciativa da Ilustre Vereadora Gilda Beatriz, segundo a autora, encontra-se fundamentada no art. 59, da Lei Orgânica do Município de Petrópolis – LOMP e não inserida nas matérias de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, dispostas nos incisos do art. 60, da Lei Orgânica do Município de Petrópolis - LOMP, entretanto a presente matéria é de competência da União Federal por ser tratar de Direito do Trabalho e Direito Comercial, nos termos do inciso I, do art. 22, da Constituição Federal .

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS

Art. 59. A Iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, sendo que estes últimos a exercerão sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município no último pleito eleitoral, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Art. 60. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

II - servidores públicos da Administração direta, indireta e fundacional, seu regime jurídico, provimento de cargo, horário de trabalho, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos e Diretorias ou órgãos equivalentes da Administração Pública;

IV - matéria orçamentária e financeira, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Trata-se de parecer acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 0811/2022, que dispõe sobre o "Serviço de Empacotamento nos Supermercados e Hipermercados do Município de Petrópolis" e revoga a Lei Municipal nº 6.481 de 07/11/2007, objetivando a disponibilização do serviço de empacotamento nos supermercados e hipermercados com mais de 20 funcionários registrados e mais de três caixas em funcionamento simultâneos, sob pena de penalidade de multa e cassação de alvará.





DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

DO MÉRITO

A mera leitura da presente proposição legislativa, constata-se a invasão de competência pelo Município, com violação aos princípios da livre concorrência e da livre iniciativa, ao obrigar hipermercados, supermercados a realizar o acondicionamento e empacotamento das mercadorias compradas pelos seus clientes, ensejando a contratação de pessoal seu atendimento, bem como a adoção de outras medidas para tanto.

Como se observa, não houve atendimento aos artigos 22, I, e 170, ambos da Constituição Federal, sendo que tal matéria está sedimentada nas jurisprudências dos Tribunais domésticos, conforme se constata pelos seguintes precedentes do Órgão Especial:

TRIBUNAL DE JUSTIÇA RS CEZD Nº 70049739352 2012/CÍVEL 4 ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. OBRIGATORIEDADE DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ACONDICIONAMENTO OU EMBALAGEM DAS COMPRAS EM ESTABELECIMENTOS AUTODENOMINADOS DE SUPERMERCADOS OU SIMILARES. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. ARTIGOS 22, I, E 170, CF C/C ARTIGOS 8.º, 13 E 157, V, CE. Ao dispor sobre a obrigatoriedade de prestação de serviços de acondicionamento ou embalagem das compras em estabelecimentos autodenominados de supermercados ou similares, a Lei n.º 5.690, de 14 de junho de 2010, do Município de Pelotas afronta as disposições do artigo 13 da Constituição Estadual, por legislar sobre matéria não elencada dentre aquelas da sua competência, usurpando a competência da União, em violação aos



DO DO RIO DE JANEIRO
A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

artigos 22, I e 170, CF, combinados com os artigos 8.º e 157, V, CE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70038034880, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arminio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 22/11/2010) **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 4.511/2002 DE SANTANA DO LIVRAMENTO QUE ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ACONDICIONAMENTO OU EMBALAGENS DAS COMPRAS EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS AUTODENOMINADOS SUPERMERCADOS, HIPERMERCADOS E SIMILARES - INCONSTITUCIONALIDADE DE PARTE DO § 1º DO ART. 1º DA LEI IMPUGNADA, QUE OBRIGA A CONTRATAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PARA A EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS - VIOLAÇÃO DO ART. 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS MUNICÍPIOS, POR FORÇA DO ART. 8º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA, COM REDUÇÃO DE TEXTO. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70027922764, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Carlos Branco Cardoso, Julgado em 04/05/2009) **TRIBUNALDEJUSTIÇARSCEZD Nº 70049739352 2012/CÍVEL 5 ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.761/06, DO MUNICÍPIO DE ALVORADA. SERVIÇO DE EMPACOTAMENTO E ACONDICIONAMENTO DE PRODUTOS ADQUIRIDOS EM SUPERMERCADOS E HIPERMERCADOS. TAREFA DESEMPENHADA POR PESSOA DIVERSA DAQUELA ENCARGADA DE OPERAR O CAIXA. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA DE DIREITO DO TRABALHO (CF, ART. 22, I), OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS MUNICÍPIOS (CE, ART. 8º). VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE SUBSTANCIAL. AÇÃO PROCEDENTE.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70019590975, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Ari Azambuja Ramos, Julgado em





**DO DO RIO DE JANEIRO
A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**

10/09/2007) AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. É INCONSTITUCIONAL ARTIGO DE LEI MUNICIPAL QUE ESTABELECE, AOS SUPERMERCADOS, HIPERMERCADOS OU SIMILARES, A OBRIGATORIEDADE DE HAVER, PARA CADA MÁQUINA REGISTRADORA EM OPERAÇÃO, UM FUNCIONÁRIO ENCARGADO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ACONDICIONAMENTO OU EMBALAGEM DOS PRODUTOS ADQUIRIDOS PELOS CLIENTES. VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO TRABALHO, ALÉM DE AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA E DA LIVRE CONCORRÊNCIA. INCIDÊNCIA DOS ARTS. 22, I E 170, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, EM COMBINAÇÃO COM OS ARTS. 8 E 157, V, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. VOTOS VENCIDOS. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, EM PARTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70003163292, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leo Lima, julgado em 18.03.2002) AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CACHOEIRINHA. SUPERMERCADOS. OBRIGATORIEDADE DE EMPACOTAMENTO A SAÍDA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA. PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR. EXIBE-SE INCONSTITUCIONAL TRIBUNAL DE JUSTIÇA RS CEZD Nº 70049739352 2012/CÍVEL 6 ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DISPOSITIVO DE LEI MUNICIPAL QUE IMPOE, EM SUPERMERCADOS, A CONTRATAÇÃO DE TRABALHADORES PARA EMPACOTAMENTO. ARTS. 8º E 157, V, DA CE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, EM PARTE. (21FLS. D.) (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70004457602, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Janyr Dall'Agnol Júnior, julgado em 16.12.2002)

Impende esclarecer, que acerca do vício formal, toda e qualquer obrigação imposta a agentes privados acabará produzindo, direta ou indiretamente, impactos sobre a atividade empresarial ou de ordem trabalhista, padecendo de vício material.





DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Isso porque a restrição ao princípio da livre iniciativa, protegido pelo art. 170, caput, da Constituição, a pretexto de proteger os consumidores, não atende ao princípio da proporcionalidade, nas suas três dimensões: (i) adequação; (ii) necessidade; e (iii) proporcionalidade em sentido estrito.

A providência imposta pelo PL é inadequada porque a simples presença de um empacotador em supermercados não é uma medida que aumente a proteção dos direitos do consumidor, mas sim uma mera conveniência em benefício dos eventuais clientes.

Trata-se também de medida desnecessária, pois a obrigação de contratar um empregado ou um fornecedor de mão-de-obra exclusivamente com essa finalidade poderia ser facilmente substituída por um processo mecânico.

Por fim, as sanções impostas revelam a desproporcionalidade em sentido estrito, eis que capazes de verdadeiramente a ocorrência de aumento de despesas para essas empresas e cassação de alvará, com o fim da pessoa jurídica.

PLENÁRIO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 907 RIO DE JANEIRO RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ROBERTO BARROSO REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO - CNC ADV.(A/S) : ANNA MARIA DA TRINDADE DOS REIS INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO R E L A T Ó R I O O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, oriunda da conversão da Reclamação 445-7, em que a Confederação Nacional do Comércio – CNC – pedia fosse suspensa a eficácia da Lei 2.130, de 16 de junho de 1993, do Estado do Rio de Janeiro, que “torna





DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

obrigatória a prestação de serviços de empacotamento nos estabelecimentos comerciais autodenominados - "Supermercados". Este o teor da norma impugnada: "LEI Nº 2130, DE 16 DE JUNHO DE 1993, TORNA OBRIGATÓRIA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE EMPACOTAMENTO NOS ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS AUTODENOMINADOS - SUPERMERCADOS Art. 1º - Os Estabelecimentos Comerciais autodenominados de Supermercados, sediados ou com filiais no Estado do Rio de Janeiro, terão que prestar serviço de empacotamento dos produtos comercializados nos mesmos. Parágrafo único - Entende-se, por EMPACOTAMENTO, o serviço prestado por funcionário do estabelecimento, que terá como função principal a de EMPACOTADOR, de colocar, em sacolas, os produtos que forem adquiridos pelos clientes.

Supremo Tribunal Federal PLENÁRIO EXTRATO DE ATA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 907 PROCED. : RIO DE JANEIRO RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ROBERTO BARROSO REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO - CNC ADV.(A/S) : ANNA MARIA DA TRINDADE DOS REIS (6811/DF) INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Roberto Barroso, que redigirá o acórdão, julgou procedente ação para declarar inconstitucional a Lei 2.130/93 do Estado do Rio de Janeiro. Vencidos, em parte, o Ministro Alexandre de Moraes (Relator), que julgava o pedido parcialmente procedente, e os Ministros Edson Fachin e Ricardo Lewandowski, que o acompanhavam. Ausentes, justificadamente, os Ministros Dias Toffoli e Celso de Mello. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 1º.8.2017. Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes. Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Dr. Nicolao Dino de Castro e Costa Neto. p/ Doralúcia das Neves Santos Assessora-Chefe do Plenário Documento assinado digitalmente





**DO DO RIO DE JANEIRO
A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**

conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o número 13308735 Inteiro Teor do Acórdão - Página 52 de 52

CONCLUSÃO:

Trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.





**DO DO RIO DE JANEIRO
A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**

Face ao todo o exposto, apresentando o Projeto de Lei em análise inconstitucionalidade material, tendo em conta a competência da União Federal para legislar sobre a presente matéria, **OPINAMOS DESFAVORAVELMENTE** pela tramitação da mencionada proposição legislativa no Plenário desta Casa de Leis.

É o parecer, que ora submeto, à apreciação superior.

SERGIO DE SOUZA MACEDO

Consultor Jurídico

Matricula nº 1056.061/11

OAB/RJ 91.435