PROJETO DE LEI Nº 015/2025

EMENTA: "Dispõe Sobre a Obrigação dos Supermercados e Hipermercados do Município de Rio das Ostras/RJ de Disponibilizar Pessoal Suficiente para Atendimento dos Consumidores nos Caixas em Tempo Razoável, e Dá Outras Providências."

Autoria: Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento – Vereador, Câmara Municipal.

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais APROVOU e EU PROMULGO, a seguinte:

LEI:

Art. 1º. – Ficam os supermercados e hipermercados do Município de Rio das Ostras obrigados a colocar à disposição dos consumidores, pessoal suficiente no setor de caixas para que o atendimento seja feito em tempo razoável.

Art. 2º. – Para os efeitos desta lei entende-se como tempo razoável para o atendimento:

I - até 10 (dez) minutos em dias normais;

II - até 20 (vinte) nos finais de semana (sábados e domingos), subsequentes aos dias de pagamento do trabalhador (dia 05 e 25 de cada mês) e em feriados.

§ 1°. Para comprovação do atendimento previsto no *caput* do artigo 1º, deverá ser adotado controle através de 'senha', disponibilizado próximo de cada 'caixa', onde constará o horário de chegada à fila, sendo anotado pelo (a) operador (a) de caixa, o horário de atendimento, na própria senha.

§ 2°. A contagem de tempo iniciar-se no momento em que o usuário tenha entrado na fila de espera do caixa.

§ 3°. O tempo máximo de atendimento referido nos incisos I e II leva em consideração o fornecimento normal dos serviços essenciais à manutenção do ritmo normal das atividades, tais como energia, telefonia e transmissão de dados.

Art. 3º. – O não cumprimento das disposições desta Lei sujeitará o infrator às sanções previstas no art. 56 do Código de Defesa do Consumidor.

Art. 4º. – O Poder Executivo regulamentará por meio de decreto as formas aquilo que for necessário e entender cabível no que se refere à execução da presente Lei.

Art. 5°. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 23 de janeiro de 2025.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

A presente proposição se faz necessária para limitar o tempo de espera em filas de supermercados e hipermercados do Município de Rio das Ostras/RJ, tendo em vista que há frequentes reclamações quanto à demora nos atendimentos nesses estabelecimentos.

O artigo 39, XII, do Código de Defesa do consumidor reconhece como prática abusiva o ato de o fornecedor não estipular prazo para o cumprimento de sua obrigação:

> "Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:
>
> (…)
>
> XII - deixar de estipular prazo para o cumprimento de sua obrigação ou deixar a fixação de seu termo inicial a seu exclusivo critério."

Atualmente ao se utilizar dos serviços de supermercado e hipermercado no Município de Rio das Ostras/RJ, não há limite de tempo de espera para aos consumidores, que muitas vezes ficam literalmente reféns da disponibilidade de caixas, como da própria boa vontade dos fornecedores para serem atendidos em tempo muitas vezes exorbitante.

Com a presente proposição se impedirá que haja violações constantes aos direitos dos consumidores que não podem simplesmente serem colocados de escanteio no momento de atendimento a fim de realizar suas compras.

Feitos os esclarecimentos sobre a importância da proposição no que diz respeito ao seu conteúdo material propriamente dito é preciso tecer agora alguns breves comentários a respeito do preenchimento dos requisitos legais de sua constitucionalidade para que haja a regular tramitação da matéria na Casa Legislativa.

Pois bem. Primeiro, no que se refere à competência no âmbito federativo, não há dúvidas de que os Municípios ostentam competência para legislar sobre assuntos de interesse local nos termos do artigo 30, I e II, da Carta Magna, até de forma supletiva ou concorrente.

Há uma verdadeira inovação no ordenamento jurídico, com a criação de normas gerais e abstratas, resultado típico do legítimo exercício dos integrantes do Poder Legislativo, inexistindo usurpação de competência da União.

De outra parte, a proposição não impõe ao Poder Executivo obrigações e atribuições típicas de administração, para as quais é constitucionalmente reservada a iniciativa do Poder Executivo. Não invade matéria constitucionalmente inserida na reserva da Administração nem, igualmente, na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.

Realmente, é descabida aqui qualquer alegação de vício formal de iniciativa na proposição por arguição de que seria de iniciativa privativa do Poder Executivo, pois estas são de interpretação restritiva e estão expressas no art. 50 da Lei Orgânica Municipal. Hermenêutica básica: normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, de forma que o rol previsto no dispositivo municipal e no art. 61, § 1°, da Constituição da República traduzem taxatividade.

A matéria tratada na proposição não foi mencionada em nenhuma das hipóteses acima e, portanto, não se insere dentre aquelas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, inexistindo usurpação de competência. A simples leitura do art. 112, §1º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro é o suficiente para esclarecer que a matéria ora tratada não se encontra no rol exaustivo e não ampliável das matérias legislativas que se submetem à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa – reservada ao Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral):

> "Recurso extraordinário com agravo. **Repercussão geral**. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. **Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte**. 5. Recurso extraordinário provido." (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016; grifou-se).

Inclusive, já houve análise por Tribunais de Justiça de todo o país quanto ao tema da presente proposição, se reconhecendo a constitucionalidade e leis com conteúdo extremamente similar:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - **LEI N° 11.256, DE 18 DE SETEMBRO DE 2012, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, QUE 'DISPÕE SOBRE O PERÍODO DE ATENDIMENTO DOS CAIXAS DE SUPERMERCADOS E HIPERMERCADOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - RECURSO EXTRAORDINÁRIO - RETORNO DOS AUTOS AO C. ÓRGÃO ESPECIAL POR DETERMINAÇÃO DO PRESIDENTE DESTE TRIBUNAL EM FACE DO TEMA 272 DA REPERCUSSÃO GERAL, QUE VERSA SOBRE A COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE DEFINIÇÃO DO TEMPO MÁXIMO DE ESPERA DE CLIENTES EM FILAS DE INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS** - JUÍZO DE RETRATAÇÃO - ARTIGO 1.030, INCISO II, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL - NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DO JULGAMENTO - **POSSIBILIDADE DO MUNICÍPIO EDITAR NORMAS DE ACORDO COM O INTERESSE LOCAL, DISPONDO SOBRE REGRAS QUE ASSEGUREM CONDIÇÕES ADEQUADAS DE ATENDIMENTO AOS CONSUMIDORES DE SUPERMERCADOS E HIPERMERCADOS**. O legislador constituinte federal conferiu aos Municípios a possibilidade de 'legislar sobre assuntos de interesse local' e 'suplementar a legislação federal e a estadual no que couber' (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal), podendo dispor sobre medidas de proteção ao consumidor, que propiciem segurança, conforto, rapidez e qualidade de atendimento aos munícipes em estabelecimentos comerciais situados em seu território". 'AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N° 11.256, DE 18 DE SETEMBRO DE 2012, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, QUE 'DISPÕE SOBRE O PERÍODO DE ATENDIMENTO DOS CAIXAS DE SUPERMERCADOS E HIPERMERCADOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - ANÁLISE DE QUESTÕES CUJO ENFRENTAMENTO SE TORNOU NECESSÁRIO EM RAZÃO DA ALTERAÇÃO DO JULGADO - ARTIGO 1.041, § 1º, DO CPC - INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, DA LIVRE CONCORRÊNCIA E DA RAZOABILIDADE - NORMA QUE SE MOSTRA ADEQUADA AOS FINS A QUE SE DESTINA - ORDEM ECONÔMICA QUE ESTÁ SUJEITA À AÇÃO DE CARÁTER NORMATIVO E REGULADOR DO ESTADO - INEXISTÊNCIA, ADEMAIS, DE VÍCIO DE INICIATIVA - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE - NECESSIDADE DE FISCALIZAÇÃO QUE NÃO GERA NOVAS DESPESAS PORQUE INERENTE AO PODER DE POLÍCIA - ÚNICA RESSALVA, PORÉM, QUANTO À EXPRESSÃO 'OU FIRMAR CONVÊNIOS COM AS INSTITUIÇÕES COMPETENTES', INSERTA NA PARTE FINAL DO ARTIGO 3º, CAPUT, DA LEI MUNICIPAL Nº 11.256/2012 - OFENSA AO PRINCÍPIO DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO - RECONHECIMENTO - DESRESPEITO AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II e XIV, E 144, TODOS DA CARTA PAULISTA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE". A celebração de parcerias, convênios, acordos e contratos pelo Município é prerrogativa

> exclusiva do Chefe do Poder Executivo no exercício de função típica outorgada pelo texto constitucional, mostrando-se ilegítimo subordinar a atuação do Prefeito à prévia autorização do Poder Legislativo." (Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 0246287-23.2012.8.26.0000; Des. (a) Rel. (a) Renato Sartorelli; Órgão Especial, TJSP, Data do Julgamento: 11/12/2019; Data de Registro: 16/12/2019).

A referida proposição enquadra-se naquilo que foi decidido pelo e. Supremo Tribunal Federal no RE n° 610.221/RG. A Corte Suprema, ao analisar um processo que envolvia a Lei nº 9.428/2005, do Município de São José do Rio Preto (SP), decidiu pela sua constitucionalidade é constitucional, devendo ser a ela aplicada o mesmo entendimento já firmado no RE n° 610.221/RG. Assim, decidiu o e. STF que:

> "**É constitucional lei municipal que estabelece que os supermercados e hipermercados do Município ficam obrigados a colocar à disposição dos consumidores pessoal suficiente no setor de caixas, de forma que a espera na fila para o atendimento seja de, no máximo, 15 minutos. Isso porque compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, notadamente sobre a definição do tempo máximo de espera de clientes em estabelecimentos empresariais**. Vale ressaltar que essa lei municipal não obriga a contratação de pessoal, e sim sua colocação suficiente no setor de caixas para o atendimento aos consumidores. STF. 1ª Turma. ARE 809489 AgR/SP, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 28/5/2019 (Info 942). Não confundir com este outro julgado, RELATIVOS À IMPOSIÇÃO DE SERVIÇOS DE EMBALAGEM AOS SUPERMERCADOS São inconstitucionais as leis que obrigam supermercados ou similares à prestação de serviços de acondicionamento ou embalagem das compras, por violação ao princípio da livre iniciativa (art. 1º, IV e art. 170 da CF/88). STF. Plenário. ADI 907/RJ, Rel. Min. Alexandre de Moraes, red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, julgado em 1º/8/2017 (Info 871). STF. Plenário. RE 839950/RS, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 24/10/2018 (repercussão geral)."

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade de o município legislar sobre o tema por ser de interesse local nos termos do art. 30, I e II, da Carta Magna e por não trazer despesas nem usurpar matérias de competência privativa do Poder Executivo, se requer a regular tramitação da presente proposição com sua votação e aprovação no Plenário da Casa Legislativa, transmudando-se por fim em Lei quando da promulgação do Chefe do Poder Executivo.

Assim sendo, diante da nítida constitucionalidade de proposição que obriga os supermercados e hipermercados a atenderem seus consumidores em tempo razoável, bem como, ante a real necessidade do Município de Rio das Ostras/RJ legislar sobre o tema, a fim de assegurar aos consumidores locais mais dignidade na utilização desses serviços, além, do evidente interesse público da presente proposição.

Requer-se, ainda, que quando do envio do Projeto de Lei ao Chefe do Executivo para sanção e eventual análise de veto, ocorra o envio concomitante da presente Justificativa como anexo porque esclarece por inteiro todas as questões atinentes à proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Sala das Sessões, 23 de janeiro de 2025.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador