



Capital dos Minérios

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPEVA

PALÁCIO VEREADOR EUCLIDES MODENEZI

Avenida Vaticano, 1135 - Jardim Pilar
CEP 18406-380 - Itapeva/São Paulo

[Empty rectangular box for stamp or signature]

Projeto de Lei 37/2020 - Vereador Jeferson Modesto Silva - Obriga os supermercados, hipermercados e similares que atuam no município a contratar empacotadores.

[Empty rectangular box for stamp or signature]

APRESENTADO EM PLENÁRIO : 02,09,2020
RETIRADO DE PAUTA EM : / /

8950

COMISSÕES

| | | |
|--------------------|----------------|-------------------|
| <u>L. J. R. P.</u> | RELATOR: _____ | DATA: ___/___/___ |
| _____ | RELATOR: _____ | DATA: ___/___/___ |
| _____ | RELATOR: _____ | DATA: ___/___/___ |

Discussão e Votação Única: ___/___/___

Em 1.ª Disc. e Vot.: ___/___/___

Em 2.ª Disc. e Vot. : ___/___/___

Rejeitado em . . . : ___/___/___

Autógrafo N.º . . . : ___/___/___

Lei n.º : ___/___/___

Ofício N.º : _____ em ___/___/___

Sancionada pelo Prefeito em: ___/___/___

Veto Acolhido () Veto Rejeitado () Data: ___/___/___

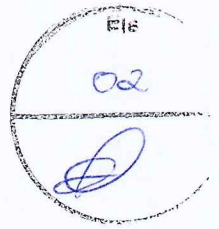
Promulgada pelo Pres. Câmara em: ___/___/___ Publicada em: ___/___/___

OBSERVAÇÕES

0 F

arquivado p/ comissão

voto co base reunião de



Câmara Municipal de Itapeva

Palácio Vereador Euclides Modenezi

Avenida Vaticano, 1135 – Jardim Pilar – Itapeva – São Paulo – 18406-380

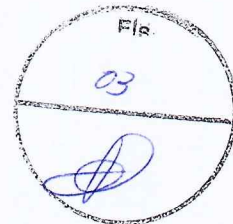
Secretaria Administrativa

MENSAGEM

Excelentíssimos Senhores Presidentes das Comissões Permanentes,

Excelentíssimos Senhores Vereadores,

A matéria objetiva evitar a carga excessiva de trabalho a que são submetidos os responsáveis pela operação dos caixas em supermercados, geralmente do sexo feminino, que se vêem obrigadas à tarefa braçal de movimentar toda a mercadoria, na passagem pelo caixa, registrar criteriosamente o preço, além de empacotar as compras dos clientes, o que certamente, ao fim do dia, representa a movimentação e o empacotamento de algumas toneladas de mercadorias. Na verdade a ausência do empacotador sobrecarrega as funções do funcionário do caixa, ampliando o tempo de espera do consumidor nas filas. Diante do crescente desemprego causado pela automação de diversas funções, como as modernas técnicas de controle de estoque, leitura ótica de preços, emissão de cartões de crédito próprios, pagamentos “on line”, a aprovação da presente proposição significa a criação de um elevado número de postos de trabalho destinados a realizar uma função que ainda não foi automatizada, e é imprescindível ao bom funcionamento dos supermercados. A adoção do empacotador por parte desses estabelecimentos é vantajoso, pois a agilização decorrente de sua tarefa melhora o atendimento e o rendimento da bateria de caixas, ensejando a possibilidade de maiores vendas, diminuindo os descontentamentos de clientes nesses estabelecimentos.



Câmara Municipal de Itapeva

Palácio Vereador Euclides Modenezi

Avenida Vaticano, 1135 – Jardim Pilar – Itapeva – São Paulo – 18406-380

Secretaria Administrativa

PROJETO DE LEI 0037/2020 Autoria: Jeferson Modesto Silva

Obriga os supermercados, hipermercados e similares que atuam no município a contratar empacotadores.

A Câmara Municipal de Itapeva,
Estado de São Paulo, **APROVA** o
seguinte **PROJETO DE LEI**:

Art. 1º Os supermercados, hipermercados ou estabelecimentos similares que mantenham mais de três caixas registradoras para atendimento aos consumidores, ficam obrigados a prestar serviços de empacotamento ou a colocação em sacolas dos produtos adquiridos pelos clientes.

Parágrafo único. Entende-se por serviços de acondicionamento ou embalagem, o empacotamento ou a colocação em sacolas dos produtos adquiridos, por pessoas contratadas para esse fim.

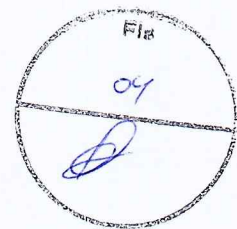
Art. 2º Para cada duas máquinas registradoras ou fração deste número em operação haverá pelo menos um empregado da tarefa referida no artigo 1º, devidamente uniformizado e identificado.

Art. 3º Os estabelecimentos a que se refere esta Lei deverão afixar, em local visível, no seu interior, cartazes informando aos clientes a obrigatoriedade da prestação desse serviço.

Art. 4º Na hipótese de infração às determinações desta Lei, os órgãos de fiscalização competentes aplicarão gradualmente as seguintes penalidades:

I – Advertência;

II – Suspensão temporária do Alvará de Funcionamento, pelo prazo de trinta dias, para que seja sanada a irregularidade;



Câmara Municipal de Itapeva

Palácio Vereador Euclides Modenezi

Avenida Vaticano, 1135 – Jardim Pilar – Itapeva – São Paulo – 18406-380

Secretaria Administrativa

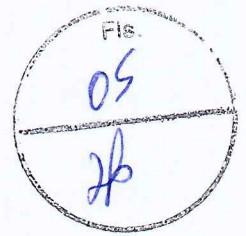
III – Suspensão definitiva do Alvará de Funcionamento, caso a irregularidade não seja sanada após expirado o prazo fixado no item II.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Palácio Vereador Euclides Modenezi, 28 de fevereiro de 2020.



JEFERSON MODESTO SILVA
VEREADOR - MDB



Câmara Municipal de Itapeva

Palácio Vereador Euclides Modenezi

Avenida Vaticano, 1135 – Jardim Pilar – Itapeva – São Paulo – 18406-380

Departamento Jurídico

Parecer nº 026/2020

Referência: Projeto de Lei nº 037/2020

Autoria: Vereador Jeferson Modesto Silva – MDB

Ementa: “Obriga os supermercados, hipermercados e similares que atuam no município a contratar empacotadores”.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Trata-se de Projeto de Lei que visa determinar aos supermercados, hipermercados ou estabelecimentos similares que mantenham mais de três caixas registradoras para atendimento aos consumidores, a prestação de serviços de empacotamento ou a colocação em sacolas dos produtos adquiridos pelos clientes.

Conforme prevê o projeto, entende-se por serviços de acondicionamento ou embalagem, o empacotamento ou a colocação em sacolas dos produtos adquiridos, por pessoas contratadas para esse fim.

De acordo com o artigo 2º, para cada duas máquinas registradoras ou fração deste número em operação, haverá pelo menos um empregado, devidamente uniformizado e identificado, para realizar o empacotamento.

Estabelece o artigo 3º que os estabelecimentos deverão afixar, em local visível, no seu interior, cartazes informando aos clientes a obrigatoriedade da prestação desse serviço.

Por sua vez, o artigo 4º dispõe que na hipótese de infração às determinações do futuro diploma legal, os órgãos de fiscalização competentes aplicarão gradualmente as seguintes penalidades: I – Advertência; II – Suspensão

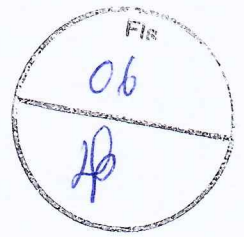


Câmara Municipal de Itapeva

Palácio Vereador Euclides Modenezi

Avenida Vaticano, 1135 – Jardim Pilar – Itapeva – São Paulo – 18406-380

Departamento Jurídico



temporária do Alvará de Funcionamento, pelo prazo de trinta dias, para que seja sanada a irregularidade; e III – Suspensão definitiva do Alvará de Funcionamento, caso a irregularidade não seja sanada.

É o breve relato.

Protocolado na Secretaria desta Edilidade, o Projeto de Lei nº 037/2020 foi lido na 8ª Sessão Ordinária, ocorrida no dia 02/03/2020.

O Projeto foi submetido à análise deste Departamento a fim de orientar os membros da Comissão de Legislação, Justiça, Redação e Legislação Participativa para apreciação dos aspectos constitucionais e legais.

1. DA REGULARIDADE FORMAL. INICIATIVA LEGISLATIVA.

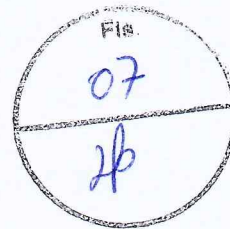
Não há no projeto vício de iniciativa, na medida em que o tema veiculado na propositura em apreço não se insere no rol de matérias privativas do Executivo, sendo possível a sua propositura por membro do Legislativo, conforme fundamentos a seguir delineados.

As leis de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo são aquelas indicadas no artigo 61, § 1º, da Constituição Federal e nos artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da Constituição Estadual (aplicados aos municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal).

Assim, com base na simetria dos entes federativos, o artigo 40 da Lei Orgânica de Itapeva define expressamente as matérias cuja iniciativa compete privativamente ao Prefeito, *in verbis*:

Art. 40 - Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos Projetos de Lei que disponham sobre:

I - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;



Câmara Municipal de Itapeva

Palácio Vereador Euclides Modenezi

Avenida Vaticano, 1135 – Jardim Pilar – Itapeva – São Paulo – 18406-380

Departamento Jurídico

- II - fixação ou aumento de remuneração dos servidores;
- III - Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos Servidores;
- IV - organização administrativa, matéria orçamentária, Serviços Públicos e pessoal da administração;
- V - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública Municipal.

Segundo posição firmada pelo Supremo Tribunal Federal e por diversas decisões no Tribunal de Justiça de São Paulo, o rol de competência privativa é taxativo, sendo as demais matérias de competência concorrente do Legislativo e Executivo, inclusive o projeto em análise.

Sobre o tema, oportunos são os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles¹:

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.

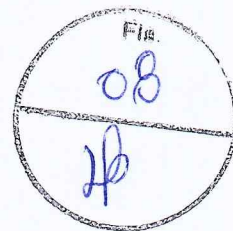
Prossegue o doutrinador²:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais.

O tema veiculado no projeto não se amolda a nenhuma das matérias constantes do rol do artigo 40 da Lei Orgânica, tampouco nos artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da Constituição Estadual, bem como artigo 61, § 1º da Constituição Federal. Do mesmo modo não traz imposição de obrigação à Administração Pública, já que tal medida é direcionada aos supermercados,

¹ **Direito Municipal Brasileiro**. 17ª edição. São Paulo, Malheiros Editores, 2013, pp. 760/761;

² **Direito Municipal Brasileiro**. 17ª edição. São Paulo, Malheiros Editores, 2013, p. 631;



Câmara Municipal de Itapeva

Palácio Vereador Euclides Modenezi

Avenida Vaticano, 1135 – Jardim Pilar – Itapeva – São Paulo – 18406-380

Departamento Jurídico

hipermercados e similares localizados nesta urbe, razão pela qual, “a priori”, pode decorrer de proposta parlamentar.

Deste modo, não havendo invasão na prerrogativa legislativa do Prefeito Municipal, cujo rol de assuntos de abordagem privativa vem taxativamente previsto na Constituição Estadual e na Lei Orgânica, não há que se falar em vício de iniciativa.

Assim, ultrapassadas as questões afetas à formalidade do projeto em apreço, passamos à análise da competência material.

2. DA REGULARIDADE MATERIAL. COMPETÊNCIA EM RAZÃO DA MATÉRIA.

Em que pese o elevado propósito que norteou a apresentação do presente projeto, nota-se a presença de **vício relacionado à competência legislativa**, resultando ao projeto inconstitucionalidade insanável.

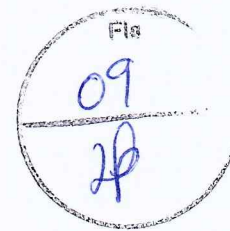
Segundo os incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal³, os municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual no que couber, sem, contudo, contradizer ou inovar a legislação federal e estadual a respeito.

Hely Lopes Meirelles⁴ assim conceitua interesse local:

O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. (...) O entrelaçamento dos interesses dos Municípios com os interesses dos Estados, e com os interesses da Nação, decorre da natureza mesma das coisas. O que os diferencia é a predominância, e não a exclusividade. (...)

³ Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 111-112;



Câmara Municipal de Itapeva

Palácio Vereador Euclides Modenezi

Avenida Vaticano, 1135 – Jardim Pilar – Itapeva – São Paulo – 18406-380

Departamento Jurídico

podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e imediatamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também, indireta e mediatamente, ao Estado-membro e à União.

Sobre a competência legislativa suplementar dos municípios, Alexandre de Moraes⁵ esclarece:

(...) a Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local.

A competência municipal, portanto, reside no direito subjetivo público de tomar toda e qualquer providência em assuntos de seu peculiar interesse, legislando, administrando, tributando, fiscalizando, sempre nos limites ou parâmetros fixados pela Constituição da República e também pela Constituição Estadual.

Ao seu turno, a competência suplementar tem lugar quando o município pretende aperfeiçoar ou adequar à realidade municipal a legislação federal ou estadual já existente.

Contudo, a Constituição Federal delimita o poder de iniciativa legislativa ao dispor sobre a competência para dar início ao processo legislativo em matérias de iniciativa reservada, indicando expressamente seus titulares, de forma que, se iniciada por titular diferente do indicado pela Constituição Federal, o ato restará viciado.

Em que pese a atividade legislativa seja inerente tanto à União, quanto aos Estados, Distrito Federal e Municípios, a Constituição Federal

⁵ MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada*. São Paulo, Atlas, 2002, p. 743;



Câmara Municipal de Itapeva

Palácio Vereador Euclides Modenezi

Avenida Vaticano, 1135 - Jardim Pilar - Itapeva - São Paulo - 18406-380

Departamento Jurídico

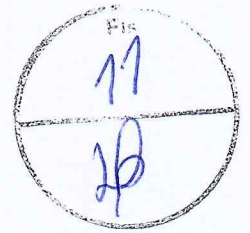
delimita a competência legislativa de cada um dos entes federativos nesta atividade, indicando expressamente os assuntos que devam ser necessariamente tratados por lei federal e as que podem ser tratadas por lei estadual ou municipal.

Assim, em matéria legislativa, a Constituição prevê as chamadas competências *exclusiva*, *privativa*, *comum* e *concorrente*. As matérias de competência exclusiva (art. 21) são aquelas que somente a União pode legislar. As de competência privativa (art. 22) também competem à União, mas podem ser delegadas aos Estados, ocasião em que estes poderão elaborar leis específicas que seriam a princípio de competência da União. Na competência comum (art. 23), de outra sorte, todos os entes federativos podem legislar sobre determinada matéria, desde que respeitadas às regras gerais impostas pela União. Na competência concorrente (art. 24) é compartilhada a competência entre União, os Estados-membros e o Distrito Federal, nesta a União se limita a estabelecer apenas normas gerais (art. 24 § 1º), e os demais entes federados, com exceção do Município, normas especiais (art. 24 § 2º) e se for o caso, na ausência de lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (art. 24 § 3º).

Com base na repartição de competência, é certo que determinadas matérias podem ser objeto de lei municipal, estadual e federal, ao passo que outras apenas podem ser objeto de lei federal, ou ainda federal e estadual.

No projeto apresentado pelo nobre edil, nada obstante a relevância da matéria tratada, constata-se que a propositura dispõe sobre assunto afeto ao direito do trabalho e comercial, na medida em que impõe obrigação aos supermercados locais, que possuam mais de 3 (três) caixas, de contratação de funcionários (empacotadores) para serviço de acondicionamento de produtos aos clientes.

Nota-se que a providência descrita no artigo 1º do projeto em análise, dirigida aos estabelecimentos comerciais especificados e instalados nos limites territoriais do Município, envolve admissão de pessoal para exercício de função



Câmara Municipal de Itapeva

Palácio Vereador Euclides Modenezi

Avenida Vaticano, 1135 – Jardim Pilar – Itapeva – São Paulo – 18406-380

Departamento Jurídico

peculiar e a própria atividade laboral, temas afetos à relação de trabalho, com reflexo no funcionamento e organização interna dos estabelecimentos, alcançando matéria de direito comercial.

Diante desse contexto e da análise dos dispositivos constitucionais que delimitam a competência legislativa de cada ente federativo, concluímos que a matéria veiculada no projeto em análise, que estabelece normas afetas ao direito do trabalho e comercial, não pode ser objeto de Lei Municipal, na medida em que constitui matéria privativa da União, conforme dispões o artigo 22, inciso I da Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (g.n.)

Dessarte, considerando que a Constituição Federal reservou à União, a competência para legislar sobre a relação consumo (art. 22, I), referido processo legislativo somente poderá ser deflagrado por iniciativa de membro do Congresso Nacional ou Presidente da República.

Ademais, colacionamos julgados de casos semelhantes acerca da competência legislativa da matéria em questão, senão vejamos:

EMENTA⁶: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 7.560, DE 8 DE SETEMBRO DE 1999, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, QUE 'OBRIGA OS SUPERMERCADOS A COLOCAREM EMPACOTADORES À DISPOSIÇÃO DOS CLIENTES' NORMA QUE DESBORDA DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL, ALCANÇANDO MATÉRIA PRIVATIVAMENTE RESERVADA À UNIÃO (DIREITO DO TRABALHO E COMERCIAL) ARTIGOS 22, INCISO I, E 30, INCISOS I E II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA LEI, ADEMAIS, QUE AFRONTA OS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, LIVRE INICIATIVA E LIVRE CONCORRÊNCIA NORMA DESTINADA A DETERMINADO GRUPO DE SUPERMERCADOS, ONERANDO-LHES O CUSTO OPERACIONAL, AUSENTES FUNDADAS RAZÕES

⁶ TJ/SP – ADI nº 2046098-53.2016.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casconi. Julgado em: 05/10/2016.



Câmara Municipal de Itapeva

Palácio Vereador Euclides Modenezi

Avenida Vaticano, 1135 – Jardim Pilar – Itapeva – São Paulo – 18406-380

Departamento Jurídico

CONSTITUCIONAIS PARA EXCEPCIONAL INTERVENÇÃO ESTATAL NA ATIVIDADE ECONÔMICA PRECEDENTES DO C. ÓRGÃO ESPECIAL E DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PEDIDO INICIAL JULGADO PROCEDENTE. (g.n.)

Ementa⁷: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 4.767/2013 DO MUNICÍPIO DO TATUI NORMA QUE DISPÕS SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA PRESENÇA DE EMPACOTADORES NOS CAIXAS DE SUPERMERCADOS E ESTABELECIMENTOS SIMILARES - USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO COMERCIAL E DO TRABALHO – AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL - AÇÃO PROCEDENTE. (g.n.)

De mais a mais, a propositura em questão, pretendendo instituir comodidade aos consumidores assegurando-lhes o serviço de empacotamento nos supermercados, por via reflexa também macula os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência inscrito no artigo 170, *caput* e inciso IV, da Constituição Federal, vejamos:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
(...)
IV - livre concorrência;

Isto porque, ao estabelecer obrigatoriedade legal dirigida aos estabelecimentos supermercadistas, impondo-lhes contratação de funcionários em quantidade específica e para exercício de função determinada, observa-se intervenção estatal na livre atividade econômica, sem amparo em legitimadoras razões constitucionais.

Destarte, em razão da falta de competência municipal para legislar sobre direito do trabalho e comercial (art. 22, I da CF), matéria afeta à veiculada

⁷ TJ/SP – ADI nº 0197779-12.2013.8.26.0000, Rel. Des. Elliot Akel. Julgado em: 26/02/2014.



Câmara Municipal de Itapeva

Palácio Vereador Euclides Modenezi

Avenida Vaticano, 1135 – Jardim Pilar – Itapeva – São Paulo – 18406-380

Departamento Jurídico

no projeto de lei em análise, o município deve se utilizar das normas federais que tratam do assunto, não competindo assim à Câmara de Vereadores, iniciar o processo legislativo que trate desse tema.


3. CONCLUSÃO

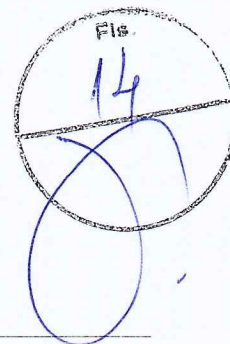
Ante todo o exposto, conclui-se que o projeto de lei em análise, iniciado por membro do Poder Legislativo Municipal, mostra-se inconstitucional por estar eivado de vício de competência, pelo que se opina para que receba parecer **desfavorável** da Comissão de Legislação, Justiça, Redação e Legislação Participativa.

Compete salientar que a emissão de parecer por este Departamento Jurídico não substitui o parecer das Comissões especializadas, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não adentra no mérito do projeto, nem, tão pouco, possui força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelos membros desta Casa.

Itapeva, 04 de março de 2020.


Marina Fogaça Rodrigues Vieira
OAB/SP 303365
Procuradora Jurídica


Vagner William Tavares dos Santos
OAB/SP 309962
Oficial Legislativo



Câmara Municipal de Itapeva

Palácio Vereador Euclides Modenezi

Avenida Vaticano, 1135 – Jardim Pilar – Itapeva – São Paulo – 18406-380

Secretaria Administrativa

PARECER COMISSÃO LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA Nº 00029/2020

Propositura: PROJETO DE LEI Nº 37/2020

Ementa: Obriga os supermercados, hipermercados e similares que atuam no município a contratar empacotadores

Autor: Jeferson Modesto Silva

Relator: Rodrigo Tassinari

PARECER

1. Vistos;
2. Exaramos Parecer desfavorável ao prosseguimento;
3. Dar ciência ao Plenário do arquivamento da matéria.

Palácio Vereador Euclides Modenezi, Sala de Reuniões, 16 de março de 2020.

fSouza:

WILIANA CRISTINA DA SILVA DE SOUZA

PRESIDENTE

EDIVALDO ALVES SANTANA

VICE-PRESIDENTE

Voto contrário vencido

JEFERSON MODESTO SILVA

MEMBRO

RODRIGO TASSINARI

MEMBRO

VANESSA VALERIO DE ALMEIDA SILVA

MEMBRO