

Porto Alegre, 30 de junho de 2025.

Informação nº 1.439/2025

Interessado: Município de Rio Grande/RS – Poder Legislativo.
Consulente: Nicole Dos Santos Porto, Consultora Jurídica.
Destinatário: Presidente da Câmara de Vereadores.
Consultores: Gabriele Valgoi e Armando Moutinho Perin.
Ementa: Análise de Projeto de Lei nº 88/2025, de autoria parlamentar, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de supermercados, hipermercados e estabelecimentos congêneres manter, em cada turno de trabalho, ao menos um empregado, funcionário ou colaborador treinado e capacitado em noções de primeiros socorros”. Considerações.

Através de consulta registrada sob nº 34.077/2025, é solicitada análise do Projeto de Lei nº 88/2025, de autoria parlamentar, que pretende estabelecer em âmbito local, que estabelecimentos como supermercados, hipermercados e congêneres, que possuam mais de seis caixas de atendimento, e se obriguem a manter durante todo o horário de funcionamento um colaborador treinado e capacitado em primeiros socorros.

Passamos a considerar.

1. Da competência legiferante do Município.

1.1. Em relação à instituição de obrigações às empresas estabelecidas no Município, com intuito de assegurar a saúde dos consumidores que circulam por supermercados, hipermercados ou congêneres, em tese, se trata de objeto que está relacionado a regulação afeta às relações de consumo.

1.2. Segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, a competência do Município para legislar acerca das relações de consumo se limita àqueles assuntos que digam respeito a aspectos eminentemente locais, em consonância com o art. 24, inciso V, §§ 1º e 2º, c/c. o art. 30, inciso I, da Constituição Federal¹. Vejamos:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. POSTOS DE COMBUSTÍVEIS. COMPOSIÇÃO DE PREÇO. DIREITO À INFORMAÇÃO. RELAÇÃO DE CONSUMO. DIREITO DO CONSUMIDOR. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR. ARTIGO 30, I E II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INTERESSE LOCAL. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. **1. Os municípios possuem competência legislativa suplementar para normas que tratem de interesse local relativo a direito do consumidor, por força dos art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal.** Precedentes. 2. As exigências previstas na lei municipal questionada visam densificar o direito à informação, o qual conta com guarida constitucional no art. 5º, XIV, da Constituição da República. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1378744 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 13/02/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 22-02-2023 PUBLIC 23-02-2023) (Grifamos)

¹ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
[...]

V - produção e consumo;

[...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

[...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

1.3. No entanto, segundo entendimento da Corte Constitucional o Município exorbita tal prerrogativa, como podemos extrair da tese de julgamento firmada no RE nº 839950, com repercussão geral reconhecida, quando acaba por exigir a capacitação dos funcionários, necessárias para cumprir determinada tarefa em estabelecimento empresarial, o que, usurpa a competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho e Comercial, nos moldes do art. 22, inciso I, da Constituição. Transcrevemos a ementa do referido julgado:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. DIREITOS DO CONSUMIDOR, DO TRABALHO E EMPRESARIAL. RECURSO INTERPOSTO EM FACE DE ACÓRDÃO DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA NO EXERCÍCIO DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE RECURSAL DO ENTE PÚBLICO. DESNECESSIDADE DE ASSINATURA DO CHEFE DO EXECUTIVO NA PETIÇÃO. INSTRUMENTALIDADE PROCESSUAL. MÉRITO. LEI MUNICIPAL. OBRIGATORIEDADE DE SERVIÇO DE EMPACOTAMENTO EM SUPERMERCADOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DIREITO DO TRABALHO E DIREITO COMERCIAL. MATÉRIAS DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART. 22, I, DA CRFB). INCOMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA, AINDA QUE A PRETEXTO DE VERSAR SOBRE ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. LIVRE INICIATIVA (ART. 1º, IV, E 170 DA CRFB). LIBERDADE DE CONFIGURAÇÃO DO EMPREENDIMENTO. VEDAÇÃO À OBRIGATORIEDADE DE ARTIFICIAL MANUTENÇÃO DE POSTOS DE TRABALHO. OFENSA AOS INTERESSES DOS CONSUMIDORES (ART. 5º, XXXII, DA CRFB). VENDA CASADA (ART. 39, I, DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR). PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. FIXAÇÃO DE TESE EM REPERCUSSÃO GERAL. 1. Preliminar: o Município ostenta legitimidade para interpor Recurso Extraordinário em face de decisão proferida no processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça, bastando que a peça esteja subscrita por Procurador Geral do Município, não sendo necessária a aposição da assinatura do Prefeito Municipal. (Precedente: RE 570392, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/2014) 2. O novo Código de Processo Civil, inspirado pelo paradigma da instrumentalidade processual, exorta as partes e o Estado-juiz à observância dos preceitos de cooperação e boa-fé (artigos 5º e 6º), impondo a eliminação de formalidades estéreis para privilegiar a solução integral do mérito (art. 4º) e a proteção das partes contra surpresas processuais (art. 10), por isso que o artigo 932, parágrafo único, do mesmo diploma concede prazo ao recorrente para que

seja sanado vício ou complementada a documentação exigível. 3. Mérito: Aferição da Constitucionalidade de leis que obrigam supermercados e congêneres à prestação de serviço de empacotamento dos itens comprados. **4. A lei municipal que exige a contratação de funcionário para cumprir determinada tarefa em estabelecimento empresarial usurpa a competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho e Comercial (art. 22, I, da CRFB).** 5. A competência dos entes municipais para zelar pela guarda das leis (art. 23, I, da CRFB), tratar de assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB) ou suplementar a legislação federal (art. 30, II, da CRFB) não autoriza a edição de lei que regule, ainda que parcialmente, matéria de competência privativa da União. Precedentes: ADI 3402, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 07/10/2015; ADI 2615, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/2015; ADI 3813, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 12/02/2015; ADI 4701, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 13/08/2014. 6. O princípio da livre iniciativa, plasmado no art. 1º, IV, da Constituição como fundamento da República e reiterado no art. 170 do texto constitucional, veda a adoção de medidas que, direta ou indiretamente, destinem-se à manutenção artificial de postos de trabalho, em detrimento das reconfigurações de mercado necessárias à inovação e ao desenvolvimento, mormente porque essa providência não é capaz de gerar riqueza para trabalhadores ou consumidores. 7. A obrigação de fornecer serviço de empacotamento em conjunto com a oferta de bens de varejo representa violação à garantia constitucional da proteção aos interesses dos consumidores (art. 5º, XXXII), mercê de constituir verdadeira venda casada, prática vedada pelo art. 39, I, do Código de Defesa do Consumidor, sendo certo que a medida ocasiona aumento de preços para a totalidade dos consumidores, ainda que não necessitem do serviço ou não possuam recursos para custeá-lo. [...] 8. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar medida cautelar em caso análogo, reputou inconstitucional norma legal que obrigava supermercados a manter funcionários para o acondicionamento de compras: ADI 669 MC, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/1992. Assim também: ADI 907, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2017. 9. Recurso Extraordinário julgado improcedente para a fixação da seguinte tese em Repercussão Geral (art. 1.038, § 3º, do CPC/2015): **“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 170 da Constituição)”**. (RE 839950, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 24/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-081 DIVULG 01-04-2020 PUBLIC 02-04-2020) (Grifamos)

1.4. Portanto, no caso concreto, a proposição, ao dispor sobre critérios aplicados à manutenção de número mínimo de empregados para atendimento, assim como, à imposição da presença de no mínimo um colaborador com treinamento em primeiros socorros, nos termos do art. 1º, e sobre critérios a serem atendidos pela formação, inclusive determinando carga horária e período de atualização, avança em matéria constante no rol de competências legislativas privativas da União, para legislar sobre direito do trabalho, conforme art. 22, inciso I, e ferem o princípio da livre iniciativa nos moldes do art. 170, inciso IV, todos da Constituição Federal, e exorbita, por consequência, a competência legiferante do Município para tratar de aspectos relacionados a proteção e defesa do consumidor de interesse eminentemente local.

2. Do exercício da iniciativa parlamentar e legística.

Perante as ponderações anteriores quanto a ausência de competência legiferante do Município para dispor acerca da matéria, vício formal de inconstitucionalidade, resta prejudicado o exame quanto ao exercício da iniciativa parlamentar e legística aplicada no projeto.

3. Conclusão

Diante do exposto, concluímos pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 88/2025, em decorrência de flagrante vício formal de inconstitucionalidade, face a invasão de competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho, nos moldes do art. 22, inciso I, e vício material de inconstitucionalidade, diante de obrigação à empresa, o que afronta o princípio da livre iniciativa, previsto no art. 170, inciso IV, todos da Constituição Federal.



Pause & Perin - Advogados Associados

Somar experiências para dividir conhecimentos

OAB/RS 7.512

São as considerações.

Documento assinado eletronicamente

Gabriele Valgoi

OAB/RS nº 79.235

Documento assinado eletronicamente

Armando Moutinho Perin

OAB/RS nº 41.960



Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.pauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 409243847680087360

