

24/10/2018

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 839.950 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
RECTE.(S)	: MUNICÍPIO DE PELOTAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE PELOTAS
RECDO.(A/S)	: SINDICATO DO COMÉRCIO VAREJISTA DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DE PELOTAS
ADV.(A/S)	: EDUARDO CARINGI RAUPP E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE EMBALAGENS PLÁSTICAS FLEXÍVEIS
ADV.(A/S)	: LUIZ ALBERTO BETTIOL
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SUPERMERCADOS - ABRAS
ADV.(A/S)	: HUMBERTO BRAGA DE SOUZA
ADV.(A/S)	: SONIA SUELI DA SILVA

EMENTA: 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

RE 839950 / RS

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 oposição 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):

RE 839950 / RS

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. Doutrina: BODART, Bruno. Uma Análise Econômica do Direito do Consumidor: Como Leis Consumeristas Prejudicam os Mais Pobres Sem Beneficiar Consumidores. In: *Economic Analysis of Law Review*, v. 8, n. 1, jan.-jun. 2017.

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.

RE 839950 / RS

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)”.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria, apreciando o tema 525 da repercussão geral, em negar provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator, vencidos, em parte, os Ministros Alexandre de Moraes, Ricardo Lewandowski e Celso de Mello. Em seguida, por unanimidade, fixou-se a seguinte tese: “São inconstitucionais as leis que obrigam os supermercados ou similares à prestação de serviços de acondicionamento ou embalagem das compras, por violação ao princípio da livre iniciativa (arts. 1º, IV, e 170 da Constituição)”. Ausente, justificadamente, o Ministro Roberto Barroso.

Brasília, 24 de outubro de 2018.

Ministro LUIZ FUX - RELATOR

Documento assinado digitalmente

17/10/2018

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 839.950 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
RECTE.(S)	: MUNICÍPIO DE PELOTAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE PELOTAS
RECDO.(A/S)	: SINDICATO DO COMÉRCIO VAREJISTA DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DE PELOTAS
ADV.(A/S)	: EDUARDO CARINGI RAUPP E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE EMBALAGENS PLÁSTICAS FLEXÍVEIS
ADV.(A/S)	: LUIZ ALBERTO BETTIOL
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SUPERMERCADOS - ABRAS
ADV.(A/S)	: HUMBERTO BRAGA DE SOUZA
ADV.(A/S)	: SONIA SUELI DA SILVA

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Cuida-se de Recurso Extraordinário interposto pelo Município de Pelotas com base no art. 102, III, alínea `a`, da Constituição em face de acórdão que assentou, *verbis*:

“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

RE 839950 / RS

Estadual, por legislar sobre matéria não elencada dentre aquelas da sua competência, usurpando a competência da União, em violação aos 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: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 22/11/2010)

O Recorrente se insurge em face do julgamento de procedência proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul em controle abstrato de constitucionalidade de lei municipal suscitado pelo Sindicato do Comércio Varejista de Gêneros Alimentícios de Pelotas. A decisão recorrida reputou inconstitucional a Lei n.º 5.690, de 14 de junho de 2010, do Município de Pelotas, de seguinte teor:

“Art. 1º Os estabelecimentos comerciais autodenominados de supermercados, hipermercados ou similares ficam obrigados a prestar serviços de acondicionamento ou embalagem dos produtos adquiridos por seus clientes.

§ 1º Para 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.

§ 2º Excluem-se desta obrigatoriedade os estabelecimentos de pequeno porte, assim entendidos os que tenham menos de 6 (seis) caixas registradoras.

Art. 2º Para cada máquina registradora em operação haverá pelo menos um funcionário encarregado da tarefa referida no caput do Art. 1º, devidamente uniformizado e identificado.

Art. 3º Os estabelecimentos acima referidos deverão afixar, em locais visíveis, no seu interior, cartazes informando aos clientes sobre a obrigatoriedade da prestação daqueles serviços.

Art. 4º O Executivo Municipal terá 60 (sessenta) dias para remeter projeto de Lei à Câmara determinando a forma de fiscalização da lei e a fixação de sanções pelo descumprimento

RE 839950 / RS

desta Lei.

Art. 5º As denúncias dos clientes, devidamente comprovadas, serão apresentadas ao PROCON Municipal ou aos órgãos que o suceder, que deverá tomar as providências cabíveis para o cumprimento desta Lei.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Alega-se no apelo extremo que o Município legislou no exercício da competência comum para “*zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público*” (art. 23, I, da CRFB), pois a lei tinha por escopo resguardar o direito dos consumidores e zelar pela aplicação do Código de Defesa do Consumidor. Por fim, aduz-se que o interesse local decorreria das reclamações dos consumidores dentro da circunscrição territorial do Município.

Em contrarrazões, o Sindicato do Comércio Varejista de Gêneros Alimentícios de Pelotas argumentou que: (i) não houve fundamentação suficiente da preliminar de repercussão geral; (ii) a lei municipal viola, no plano formal, a competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho (art. 22, I, da CRFB) e, no plano material, o princípio da livre iniciativa (art. 170 da CRFB); e (iii) a criação de obrigações diferentes a depender do porte do estabelecimento pelo art. 1º, § 2º, da lei municipal criaria concorrência desigual, em violação ao art. 170, IV, da CRFB.

A Corte *a quo* negou seguimento ao Recurso Extraordinário, sob a afirmativa de que o acórdão está em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Na sequência, o Município de Pelotas interpôs Agravo de Instrumento, sob os seguintes fundamentos: (i) a lei municipal não viola a competência da União para legislar sobre Direito do Trabalho (art. 22, I, da CRFB), estando circunscrita à competência municipal para legislar sobre direito local (art. 30, I e II, da CRFB); e (ii) são legítimas as restrições

RE 839950 / RS

ao princípio da livre iniciativa (art. 170, parágrafo único, da CRFB).

Por sua vez, em contrarrazões ao agravo, o Sindicato do Comércio Varejista de Gêneros Alimentícios de Pelotas defendeu a negativa de seguimento do Recurso Extraordinário, reproduzindo as alegações anteriormente formuladas.

A Procuradoria-Geral da República emitiu parecer pelo *“improvemento do agravo, ou, caso seja acolhido, pelo sobrestamento do feito até o julgamento da ADIN nº 907”*.

Foi reconhecida a existência de repercussão geral da controvérsia (tema nº 525), nos seguintes termos:

“CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI MUNICIPAL. OBRIGATORIEDADE DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ACONDICIONAMENTO OU EMBALAGEM DAS COMPRAS POR SUPERMERCADOS OU SIMILARES.

Decisão: O Tribunal reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, vencidos os Ministros Cezar Peluso e Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Joaquim Barbosa e Cármen Lúcia.”

Em decisão monocrática, este Relator deu provimento ao agravo para determinar o destrancamento do Recurso Extraordinário ora em exame.

A Câmara Municipal do Rio de Janeiro, noticiando que naquela edilidade foi editada lei de conteúdo análogo, requereu a suspensão das Representações por Inconstitucionalidade nºs 0059389-86.2015.8.19.0000 e 0061474-45.2015.8.19.0000, em curso perante o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, até o julgamento final do presente Recurso Extraordinário.

RE 839950 / RS

Foram admitidos como *amici curiae* a Associação Brasileira de Supermercado (Abras) e a Associação Brasileira da Indústria de Embalagens Plásticas Flexíveis (Abief).

É o relatório.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 839.950

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

RECTE.(S) : MUNICÍPIO DE PELOTAS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE PELOTAS

RECDO.(A/S) : SINDICATO DO COMÉRCIO VAREJISTA DE GÊNEROS
ALIMENTÍCIOS DE PELOTAS

ADV.(A/S) : EDUARDO CARINGI RAUPP (53969/RS) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE EMBALAGENS
PLÁSTICAS FLEXÍVEIS

ADV.(A/S) : LUIZ ALBERTO BETTIOL (6157/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SUPERMERCADOS - ABRAS

ADV.(A/S) : HUMBERTO BRAGA DE SOUZA (57001/SP)

ADV.(A/S) : SONIA SUELI DA SILVA (83202/SP)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização de sustentação oral, o julgamento foi suspenso. Falou pelo *amicus curie* Associação Brasileira de Supermercados - ABRAS a Dra. Sonia Sueli da Silva. Ausentes, justificadamente, os Ministros Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 17.10.2018.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

24/10/2018

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 839.950 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Senhor Presidente, egrégio Plenário, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados presentes.

O *thema iudicandum*, com repercussão geral reconhecida, versa sobre a competência legislativa municipal para dispor sobre a obrigatoriedade de prestação de serviços de acondicionamento ou embalagem de compras por supermercados ou similares.

A matéria já foi objeto de decisões monocráticas no âmbito desta Corte, notadamente no RE 470.933/RS, Rel. Min. Dias Toffoli; no AI 731.752/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia; e RE 470.928/RS, Rel. Min. Celso de Mello. Contudo, ante a ausência do caráter vinculante atribuído a essas decisões, volta-se a debatê-lo uma vez mais, agora sob a sistemática de julgamento de recursos repetitivos.

Os requisitos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade do apelo extremo restam presentes, devendo ser reconhecida a legitimidade do Município para recorrer da decisão de Tribunal de Justiça que declarou a inconstitucionalidade de norma legislativa local.

Não se ignora a existência de precedentes de turmas deste Tribunal no sentido de que seria necessária a assinatura do Prefeito Municipal ou da Mesa da Câmara Municipal para autorizar o conhecimento do Recurso Extraordinário no bojo de controle de constitucionalidade em âmbito estadual, não bastando estar a peça firmada por procurador municipal (assim, *v. g.*, RE 922584 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 09/06/2017; RE 899382 AgR, Relator(a): Min.

RE 839950 / RS

ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 24/02/2017). Semelhante exigência, entretanto, constitui excessiva e estéril formalidade, a comprometer os legítimos interesses das partes envolvidas e a própria sistematicidade do ordenamento processual.

Ressalto que o entendimento ora refutado, que nega ao ente municipal legitimidade para interpor Recurso Extraordinário em face de decisão proferida no processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça, não goza de amparo na jurisprudência do Plenário do Supremo Tribunal Federal. Os precedentes do Pleno desta Corte abordaram outra hipótese, em que a Ação Direta de Inconstitucionalidade é originalmente ajuizada perante o Supremo por Governador de Estado. Os referidos julgados, em casos que tais, negaram legitimidade ao próprio Estado-membro para a interposição de agravo regimental impugnando decisões monocráticas (*v. g.*, ADI 2130 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/2001).

A situação concreta ora apreciada é fundamentalmente distinta. A uma, a ação de controle abstrato de constitucionalidade foi ajuizada na esfera estadual; a duas, o seu ajuizamento foi promovido por entidade sindical e não pelo Prefeito Municipal. Não se afigura legítimo sacrificar o acesso à justiça do Município quando patrocinado pelo seu órgão de representação judicial, sendo certo que a ciência e implícita anuência do Prefeito decorrem da sua intimação, nos termos de fls. 127 e 185 dos autos. Ora, se o Chefe do Executivo é informado da existência de um processo em curso e o encaminha à Procuradoria Municipal, atribuindo a esta a responsabilidade pela defesa dos interesses da edilidade em juízo no caso, é imperioso o conhecimento do recurso interposto pelo Município, ainda que ausente a formalidade da assinatura do Prefeito, sob pena de grave lesão ao art. 5º, XXXV, da Constituição. Similarmente, o Plenário desta Corte já reconheceu a legitimidade da Procuradoria-Geral do Estado para interpor Recurso Extraordinário no curso de fiscalização

RE 839950 / RS

abstrata de constitucionalidade promovida pelo Tribunal de Justiça, em decisão assim ementada:

“O Procurador-Geral do Estado dispõe de legitimidade para interpor recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça proferido em representação de inconstitucionalidade (art. 125, § 2º, da Constituição da República) em defesa de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em simetria a mesma competência atribuída ao Advogado-Geral da União (art. 103, § 3º, da Constituição da República). Teoria dos poderes implícitos.”

(RE 570392, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/2014)

Consigne-se, ainda, que 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). O novel diploma, assim, é refratário à chamada jurisprudência defensiva, consistente na criação de requisitos formais não previstos em lei ou no sobredimensionamento de exigências meramente superficiais para obstar o conhecimento de ações e recursos. Por essas razões, o art. 10 do CPC/2015 consagra o princípio da não-surpresa, este densificado pela regra constante do art. 932, parágrafo único, do mesmo diploma, que assim dispõe: *“Antes de considerar inadmissível o recurso, o relator concederá o prazo de 5 (cinco) dias ao recorrente para que seja sanado vício ou complementada a documentação exigível”*.

O Plenário desta Egrégia Corte já admitiu a ratificação dos atos do Procurador pelo Chefe do Executivo em situação análoga, privilegiando o exame da questão de fundo (ADI 1977, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 19/03/2003). Desse modo, ainda que não se entendesse pela legitimidade do Município para interpor o presente recurso, seria de se conceder prazo para a ratificação dos atos da

RE 839950 / RS

Procuradoria Municipal, sem obstar a análise do mérito.

Conheço, portanto, do Recurso Extraordinário.

No que tange ao tema da Repercussão Geral, é de ser reconhecida a inconstitucionalidade de leis estaduais e municipais que obrigam supermercados e congêneres à prestação de serviço de empacotamento dos itens comprados.

No plano formal, leis que estabelecem semelhante exigência usurpam a competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho e Comercial (art. 22, I, da CRFB). A lei municipal examinada no caso paradigma é expressa ao exigir a contratação de “*pelo menos um funcionário*” para cada máquina registradora (art. 2º da Lei n.º 5.690, de 14 de junho de 2010, do Município de Pelotas), regendo, desse modo, relação trabalhista. Além disso, incursiona em matéria de configuração de estabelecimento empresarial, figura pertencente à seara comercial. Ambos os temas figuram na esfera de exclusiva atuação legiferante da União.

Não procede a alegação de que o Município legislou com base na competência para zelar pela guarda do Código de Defesa do Consumidor (art. 23, I, da CRFB), para tratar de assunto de interesse local (art. 30, I, da CRFB) ou para suplementar a legislação federal (art. 30, II, da CRFB). Na esteira da jurisprudência desta Corte, não é dado ao legislador do ente menor, a pretexto de normatizar matéria consumerista, estabelecer regras sobre matérias de competência privativa da União. Assim decidiu este Plenário, *v. g.*, nos seguintes precedentes:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.265/02 do Estado de São Paulo. Seguro obrigatório. Eventos artísticos, desportivos, culturais e recreativos com renda resultante de cobrança de ingressos. Inconstitucionalidade formal. Competência privativa da União. 1. Lei estadual nº 11.265/02, que instituiu a obrigatoriedade de cobertura de seguro de

RE 839950 / RS

acidentes pessoais coletivos em eventos artísticos, desportivos, culturais e recreativos com renda resultante de cobrança de ingressos. Competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil, Direito Comercial e política de seguros (CF, art. 22, I e VII). 2. Não se trata de legislação concernente à proteção dos consumidores (CF, art. 24, inciso VII, §§ 1º e 2º), de competência legislativa concorrente dos estados-membros, pois a lei impugnada não se limita a regular as relações entre os consumidores e os prestadores de serviço, nem a dispor sobre responsabilidade por dano ao consumidor. Na verdade, cria hipótese de condicionamento da realização de alguns espetáculos ou eventos à existência de contrato de seguro obrigatório de acidentes pessoais coletivos. 3. Não obstante a boa intenção do legislador paulista de proteger o espectador, a lei do Estado de São Paulo criou nova modalidade de seguro obrigatório, além daquelas previstas no art. 20 do Decreto-Lei federal nº 73/66 e em outros diplomas federais, invadindo a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, direito comercial e política de seguros (CF, art. 22, I e VII). 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.”

(ADI 3402, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 07/10/2015)

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Direito do Consumidor. 3. Telefonia. 4. Assinatura básica mensal. 5. Lei n. 11.908, de 25 de setembro de 2001, do estado de Santa Catarina. 6. Inconstitucionalidade formal. 7. Afronta aos arts. 21, XI, e 22, IV, da Constituição Federal. 8. É inconstitucional norma local que fixa as condições de cobrança do valor de assinatura básica, pois compete à União legislar sobre telecomunicações, bem como explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão seus serviços. 9. Ação direta julgada procedente.”

(ADI 2615, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/2015)

RE 839950 / RS

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual (RS) nº 12.427/2006. Restrições ao comércio de produtos agrícolas importados no Estado. Competência privativa da União para legislar sobre comércio exterior e interestadual (CF, art. 22, inciso VIII). 1. É formalmente inconstitucional a lei estadual que cria restrições à comercialização, à estocagem e ao trânsito de produtos agrícolas importados no Estado, ainda que tenha por objetivo a proteção da saúde dos consumidores diante do possível uso indevido de agrotóxicos por outros países. A matéria é predominantemente de comércio exterior e interestadual, sendo, portanto, de competência privativa da União (CF, art. 22, inciso VIII). 2. É firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da inconstitucionalidade das leis estaduais que constituam entraves ao ingresso de produtos nos Estados da Federação ou a sua saída deles, provenham esses do exterior ou não (cf. ADI nº 280, Rel. Min. Francisco Rezek, DJ de 17/6/94; e ADI nº 3.035, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 14/10/05). 3. Ação direta julgada procedente.”

(ADI 3813, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 12/02/2015)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE FIXA PRAZOS MÁXIMOS, SEGUNDO A FAIXA ETÁRIA DOS USUÁRIOS, PARA A AUTORIZAÇÃO DE EXAMES PELAS OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE. 1. Encontra-se caracterizado o direito de propositura. Os associados da requerente estão unidos pela comunhão de interesses em relação a um objeto específico (prestação do serviço de assistência suplementar à saúde na modalidade autogestão). Esse elemento caracteriza a unidade de propósito na representação associativa, afastando a excessiva generalidade que, segundo esta Corte, impediria o conhecimento da ação. 2. Por mais ampla que seja, a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (CF/88, art. 24, V e VIII) não autoriza os Estados-membros a editarem normas acerca de relações contratuais,

RE 839950 / RS

uma vez que essa atribuição está inserida na competência da União Federal para legislar sobre direito civil (CF/88, art. 22, I). 3. Os arts. 22, VII e 21, VIII, da Constituição Federal atribuem à União competência para legislar sobre seguros e fiscalizar as operações relacionadas a essa matéria. Tais previsões alcançam os planos de saúde, tendo em vista a sua íntima afinidade com a lógica dos contratos de seguro, notadamente por conta do componente atuarial. 4. Procedência do pedido.”

(ADI 4701, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 13/08/2014)

Quanto ao aspecto material, igualmente é inconstitucional a lei vergastada. O princípio da livre iniciativa, plasmado no art. 1º, IV, da Constituição como fundamento da República e reiterado no art. 170 do texto constitucional, é verdadeira barreira normativa estabelecida pelo constituinte contra providências que obstem a denominada “destruição criativa”. Noutras palavras, não cabe ao legislador adotar 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. O empreendedor possui o direito, resguardado pela Carta Magna, de formatar o seu negócio da forma mais eficiente para o atendimento das demandas dos consumidores, aplicando a organização apropriada para otimização das tarefas e processos empresariais, conforme suas necessidades e conveniências. O papel do Estado, nesse contexto, deve cingir-se a “*proporcionar condições mínimas de bem-estar do cidadão, cobrar tributos, prestar serviços públicos e editar comandos legais para regular as relações econômicas*” (GUERREIRO, Mário Augusto Figueiredo de Lacerda. “O Poder Judiciário como agente regulador da economia.” *In: Revista de Direito Empresarial*, nº 14, jul./dez. 2010. p. 52), sendo vedado ao Poder Público substituir o administrador privado para configurar, ao seu alvedrio, o modelo da empresa.

Causa espécie que o legislador obrigue a manutenção de “empacotadores” nos supermercados em pleno século XXI, quando a

RE 839950 / RS

maioria desses estabelecimentos nos países desenvolvidos possui caixas automáticos para que os próprios clientes registrem e empacotem suas compras. Fosse a criação artificial de postos de trabalho a receita para a valorização dos trabalhadores, a solução seria proibir a utilização de tratores nos canteiros de construção civil e substituí-los por operários munidos de colheres para escavações. Do caráter absurdo da proposta, extrai-se a conclusão de que a proibição de automação de atividades plenamente mecanizáveis não apenas prejudica os consumidores, como também não gera qualquer riqueza para a mão-de-obra.

Além disso, ao contrário do afirmado pelo Município, a medida não beneficia qualquer consumidor. Pelo contrário, representa violação à garantia constitucional da proteção aos interesses dos consumidores (art. 5º, XXXII). Não se deve perder de vista que o art. 39, I, do CDC, veda a denominada venda casada, pressupondo a existência de prejuízo aos compradores quando imposta a aquisição de bens ou serviços em conjunto. No caso em apreço, o legislador estabelece uma venda casada mandatória, visto que todos os consumidores de supermercados ficarão obrigados a pagar pelo serviço de empacotamento como um valor embutido no preço dos produtos adquiridos, ainda que não necessitem do serviço ou simplesmente não possuam recursos para gastar com esse tipo de luxo. Nesse sentido, anoto o magistério de Bruno Bodart, *in verbis*:

“Ao experimentar maiores custos com o cumprimento das determinações governamentais, o fornecedor repassará, em alguma medida, aquele valor aos seus clientes. Dessa maneira, apenas haverá ‘benefício líquido’ aos consumidores se, mesmo após o pagamento de preços mais altos, a regra for capaz de melhorar a situação deles como um todo. O que ainda assim é problemático, já que alguns não poderão arcar com os preços mais altos, enquanto outros tantos que possam pagar prefeririam preços reduzidos. Noutras palavras, ainda que se entenda existente um ‘princípio de justiça’ para que normas jurídicas favoreçam consumidores em suas relações com

RE 839950 / RS

fornecedores, frequentemente o resultado de sua aplicação será injusto com os consumidores em geral, dado que vendedores adotarão medidas compensatórias no mercado de consumo. Não faz sentido ignorar os efeitos das leis, em nome da justiça, quando esses efeitos promovem a incidência de injustiça por si.

(...)

Paradoxalmente (uma vez mais), o próprio legislador prejudica o consumidor, obrigando estabelecimentos a realizarem vendas casadas. No Rio de Janeiro, por exemplo, uma lei determina que bares e restaurantes do Estado sirvam gratuitamente água filtrada aos seus clientes. Não importa se o consumidor consumirá ou não a água: por força da lei, o seu valor será incluído na conta. Qualquer tipo de despesa incorrida por um empresário é suportada pelos clientes. A lei impõe, por essa razão, uma verdadeira venda casada, da qual ninguém poderá se livrar. (...) Idêntico é o efeito da Lei Federal nº 9.956/2000, que obriga postos de combustíveis, em todo o território nacional, a disponibilizarem serviço de frentista para o abastecimento de veículos, proibindo no Brasil as bombas de autosserviço utilizadas em todos os países desenvolvidos. E o mesmo se pode dizer da Lei Estadual nº 1.847/1991 do Rio de Janeiro e da Lei Municipal nº 1.626/1990 do Rio de Janeiro, que obrigam a presença de ascensoristas em elevadores, ainda que automatizados, nos prédios não residenciais. São os consumidores dos postos de combustíveis e dos prédios comerciais que pagarão, ainda que não queiram, pelo luxo de que alguém lhes pressione a bomba de abastecimento ou o botão do elevador. ”

(BODART, Bruno. Uma Análise Econômica do Direito do Consumidor: Como Leis Consumeristas Prejudicam os Mais Pobres Sem Beneficiar Consumidores. *In: Economic Analysis of Law Review*, v. 8, n. 1, jan.-jun. 2017)

O Plenário deste Supremo Tribunal Federal, ao julgar caso análogo, decidiu que Estados-membros não podem editar leis que obriguem supermercados a manter funcionários para o acondicionamento de

RE 839950 / RS

compras, motivo pelo qual suspendeu a eficácia de lei de conteúdo idêntico, conforme se colhe do seguinte aresto:

“Argüição de inconstitucionalidade de norma estadual que obriga "as organizações de supermercados e congêneres a manterem pelo menos um funcionário, por cada máquina registradora, cuja atribuição seja o acondicionamento de compras ali efetuadas" (Lei n. 1.914-91, do Rio de Janeiro). Relevância da fundamentação do pedido, deduzida perante os artigos 22, I e parágrafo único e 24, parágrafo 3., da Constituição Federal. Perigo da demora caracterizado pelo elevado montante da multa estipulada para o caso de descumprimento da obrigação.”

(ADI 669 MC, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/1992)

Em julgamento mais recente, o Plenário desta corte reconheceu que lei estadual impondo a obrigação “de prestação do serviço de empacotamento em supermercados (...) padece de vício material. 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. (...)A providência imposta pela lei estadual 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 falir um supermercado de pequeno ou médio porte.” (ADI 907, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2017).

RE 839950 / RS

A Lei municipal impugnada, portanto, padece de vícios formais e materiais de inconstitucionalidade, sendo de rigor o reconhecimento da sua invalidade.

Ex positis, julgo improcedente o Recurso Extraordinário, a fim de que seja fixada a seguinte tese de Repercussão Geral, em cumprimento ao 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)”*.

É como voto.

24/10/2018

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 839.950 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Boa tarde, Presidente, Ministra Cármen, Ministra Rosa, Ministros, Doutora Raquel.

Como salientado pelo Ministro Luiz Fux, essa temática - ou semelhante a essa temática, porque é lei estadual - foi tratada na ADI 907, na qual eu fiquei parcialmente vencido. A lei, apesar de não ser idêntica, é muito semelhante.

E, assim como daquela vez, nessa também - e digo nessa porque é a primeira repercussão de lei municipal, a partir do posicionamento do Plenário, obviamente, aí, em sendo vencido, seguirei a maioria, o Colegiado - eu distingo aqui, no art. 1º dessa lei, dois momentos diversos: o primeiro realmente fere a competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho, para imposição de obrigações trabalhistas, que é o § 1º do art. 1º da própria lei, que diz:

"§ 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.

Obviamente aqui está até se criando uma nova função de empacotador de supermercado, ou empacotador municipal de supermercado ou hipermercados.

Então, aqui, não tenho dúvidas, como não tive em relação à lei estadual do Rio de Janeiro, na ADI 907, em entender inconstitucional por usurpação de competência da União.

Agora, não entendo que o *caput* do artigo seja inconstitucional. Aqui, assim como entendi que os Estados podem, os Municípios também podem, de forma suplementar, legislar para um melhor atendimento ao consumidor.

Toda essa discussão, todos devemos nos recordar, todas essas discussões, legislações, iniciaram a partir do momento em que os

RE 839950 / RS

supermercados passaram a obrigar que se levasse a sacola ou passaram a cobrar; isso gerou, passou a gerar filas muito grandes, supermercados, maiores filas no atendimento de idosos, gestantes. E as leis, sejam estaduais, sejam as municipais, como se trata aqui, tentaram dar uma resposta ao consumidor. E é possível se exigir de supermercados, hipermercados - até porque a própria lei, no § 2º, exclui dessa obrigatoriedade estabelecimentos de pequeno porte -, é possível que, a partir da lei, o hipermercado ou supermercado se organizem, como em diversos locais do mundo já isso ocorre, estabelecimentos não precisando contratar, mas optando por implementação de tecnologia de autoatendimento moderno, que traz benefício ao fluxo das saídas de supermercados, aquilo que ocorre em vários países, mesmo em estabelecimentos pequenos, o *self checkout*. O pessoal compra, já passa e tem lá a sacola plástica. Isso não interfere em relações trabalhistas. O fato de disponibilizar, facilitar a possibilidade de empacotamento, com quiosque de sacola ou as próprias máquinas de *self checkout* para os hipermercados, os grandes supermercados, a meu ver é possível ao município regulamentar, suplementando a proteção ao consumidor, que é devida a todos.

Basta dizer que há, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 139/2011, e o 353/2011, para estabelecer, em proteção ao consumidor, em nível nacional, sem aumentar postos de trabalho, mas para estabelecer esse melhor atendimento ao consumidor, ou o oferecimento, por parte de hipermercados e supermercados, dessa possibilidade melhor de acondicionamento dos produtos adquiridos pelos clientes.

Então, Senhor Presidente, assim como na ADI 907, eu dou parcial provimento, mantendo somente o art. 1º, *caput*, e o § 2º da Lei.

24/10/2018

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 839.950 RIO GRANDE DO SUL**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhor Presidente, eminente Ministro-Relator, eminentes Colegas, essa matéria, efetivamente, já restou apreciada, entre outros momentos, na ADI 907. E, do ponto de vista das premissas, naquele julgamento, sustentei, na compreensão do programa normativo que se encontra, em meu modo de ver, na Constituição da República de 1988, um conjunto de pressupostos do federalismo cooperativo e dessa maximização da cooperação entre os diversos entes federados, reconhecendo uma espacialidade maior para a legislação municipal e estadual, no que diz respeito à proteção do interesse local e também à densificação de direitos, não raro elevados ao estatuto de direitos fundamentais, e aí inseridos os direitos e a proteção aos consumidores.

Nada obstante, esse conjunto de premissas e percepções restou vencido naquele julgamento. A compreensão majoritária que posso haurir deste Colegiado vai ao encontro da conclusão do eminente Ministro Luiz Fux.

Portanto, Senhor Presidente, em homenagem à colegialidade, nada obstante registrando essas premissas - farei juntar uma declaração de voto em que explico essa diferenciação -, levando, portanto, à percepção da compreensão que já se formou aqui em sede de controle concentrado de constitucionalidade, estou acompanhando, na conclusão, o eminente Ministro-Relator e juntarei declaração de voto.

24/10/2018

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 839.950 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Trata-se de recurso extraordinário em que se discute competência legislativa municipal para dispor sobre a obrigatoriedade de prestação de serviços de embalagem de compras em supermercados ou similares.

A decisão recorrida entendeu que a lei municipal era inconstitucional, com fundamento em usurpação de competência da União, nos termos do artigo 22, I, e 170 da Constituição da República:

ACÇÃO 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 8º, 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 nº 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 artigos 22, I e 170, CF, combinados com os artigos 8º e 157, V, CE.

Nas razões de recurso extraordinário, o Município de Pelotas afirma que agiu “(...) com o fim de resguardar o direito dos consumidores nos estabelecimentos comerciais de Pelotas e zelar pela aplicação do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, o legislador municipal houve por bem determinar que haja a prestação de serviços de acondicionamento ou embalagens adquiridos por seus clientes.” Sustenta ainda que “o interesse local está

RE 839950 / RS

demonstrado decorrente das reclamações dos consumidores dentro de sua circunscrição territorial (...)".

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo desprovimento do recurso extraordinário.

É o relatório.

A presente controvérsia não é inédita nesta Suprema Corte, exigindo, mais uma vez, que se dê resposta sobre a classificação do conteúdo de legislação municipal, de forma a invocar-se competência privativa da União, ou competência de interesse local, para legislar sobre determinadas matérias. Mais uma vez repito que o pano de fundo é um debate sobre distribuição de competência e compreensão do próprio programa de federalismo insculpido na Constituição de 88.

A norma municipal em questão regula a prestação de serviços, estatuinto obrigações e responsabilidades no contexto da regulação das relações de consumo (disponibilização de serviço de empacotamento em supermercados e similares), sendo, portanto, matéria inserida no âmbito de competência concorrente, nos termos do art. 24, V e VIII, e de interesse local (art. 30, I) da Constituição da República.

Resta nítido, portanto, como primeira premissa aqui posta, que se trata de legislação regulamentadora de relações de consumo, porquanto mesmo diante de uma análise menos verticalizada, em termos de compreensão hermenêutica, já é possível chegar à conclusão de que se consubstancia em norma concretizadora da proteção ao consumidor-cliente de supermercado.

A repartição de competências é característica fundamental em um Estado federado para que seja protegida a autonomia de cada um dos seus membros e, por conseguinte, a convivência harmônica entre todas as esferas, com o fito de evitar a secessão. Nesta perspectiva, esta distribuição pode se dar em sentido horizontal ou vertical, levando em conta a predominância dos interesses envolvidos.

Repartir competências compreende compatibilizar interesses para reforçar o federalismo em uma dimensão realmente cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente e corroborando para

RE 839950 / RS

que o funcionamento harmônico das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos (art. 1º) e objetivos (art. 3º) da Constituição da República.

Nesse contexto, a proteção ao consumidor, em sentido mais amplo, está em sintonia com a proteção à livre iniciativa e à ordem econômica, resguardando o direito fundamental da propriedade e de sua função social, no modelo de Estado Social e Democrático de Direito.

Ao construir uma rede interligada de competências, o Estado se compromete a exercê-las para o alcance do bem comum e para a satisfação dos direitos fundamentais. E nesse contexto, é necessário avançar do modo como a repartição de competências há tempos é lida a partir de um modelo estanque que se biparte no sentido horizontal ou vertical, ou ainda, em competência legislativa ou administrativa para um modelo em que o princípio informador seja a máxima efetividade dos direitos fundamentais como critério de distribuição destas competências.

E não se está aqui a afirmar que a sistemática de repartição de competências não seja relevante para o Estado Federal brasileiro, mas não pode ser visto como único princípio informador, sob pena de resultar em excessiva centralização de poder na figura da União.

E esta centralização leva a que Estados, Distrito Federal e Municípios, embora igualmente integrantes da República Federativa do Brasil, conforme comando normativo disposto no art. 1º, da Constituição da República, tenham suas respectivas competências sufragadas, assumindo um papel secundário na federação brasileira, contrariamente ao determinado pelo Texto Constitucional.

Determinando-se a igualdade e equilíbrio entre os entes federativos, a Constituição ressalta a necessidade de maximização do exercício destas competências para que o Estado cumpra seu desiderato de pacificação e satisfação social.

É este novo olhar que se propõe a partir da ordem inaugurada pela Constituição Federal de 1988. Uma mirada voltada para: a otimização da cooperação entre os entes federados; a maximização do conteúdo normativo dos direitos fundamentais; o respeito e efetividade do

RE 839950 / RS

pluralismo com marca característica de um Estado Federado.

E nesses múltiplos olhares, o meu direciona-se para uma compreensão menos centralizadora e mais cooperativa da repartição de competências no federalismo brasileiro. Assim sendo, partindo da premissa de que a norma impugnada insere-se no âmbito do direito do consumidor, entendo caracterizada a competência concorrente fixada no art. 24, V e VIII, da Constituição Federal, para compreender que a legislação local protetiva, ora questionada, apresenta-se como densificação da proteção das relações de consumo e do próprio usuário-consumidor, no exercício da competência para legislar sobre assuntos de interesse local e de forma suplementar, reconhecida ao legislador municipal:

Art. 30 Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

Não se pode deixar de registrar, entretanto, que esta compreensão ficou-se vencida no Plenário desta Corte, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 907, relator para o acórdão Ministro Roberto Barroso, DJ 23.11.2017, assim ementada:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. OBRIGATORIEDADE DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE EMPACOTAMENTO EM SUPERMERCADOS.

1. Em relação ao conhecimento da ação direta, decorrente de conversão de reclamação, são perfeitamente compreensíveis a controvérsia e a pretensão da requerente, relacionadas à invalidade da Lei estadual nº 2.130/1993 frente à Constituição. Além disso, não houve prejuízo ao contraditório, mesmo porque a requerente anexou à sua petição cópia da inicial da ADI 669, ajuizada contra lei anterior praticamente idêntica, que contém toda a argumentação necessária para o julgamento do

RE 839950 / RS

mérito.

2. 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. Sendo assim, não se vislumbra usurpação da competência legislativa privativa da União, prevista no art. 22, I, da Constituição. Também não parece ser o caso de evidente invasão da competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, tal como disposto no art. 30, I, da CF/88, de que é exemplo a competência para disciplinar o horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais (Súmula Vinculante 38).

3. Por outro lado, a Lei nº 2.130/1993, do Estado do Rio de Janeiro, padece de vício material. 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.

4. A providência imposta pela lei estadual 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 falir um supermercado de pequeno ou médio porte.

5. Procedência da ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.130/1993, do Estado do Rio de Janeiro, confirmando-se a liminar deferida pelo Min. Sepúlveda Pertence.

RE 839950 / RS

Verifica-se, portanto, que, em precedente recente deste Plenário, assentou-se a inconstitucionalidade de norma local (lei estadual) que dispunha sobre o mesmo assunto, de modo que não seria coerente, nem desejável, uma virada jurisprudencial sem razão suficientemente sólida a justificar.

Diante do exposto, ressaltando ponto de vista pessoal divergente, e em homenagem ao princípio da colegialidade, nego provimento ao presente recurso extraordinário.

É como voto.

24/10/2018**PLENÁRIO****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 839.950 RIO GRANDE DO SUL****VOTO**

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, eu cumprimento todos. Agradeço ao Ministro Fux quanto à explicitação e justifico a minha pergunta.

Ao julgamento da ADI 907, eu acompanhei a divergência aberta pelo Ministro Luís Roberto. Ali, à minha lembrança – e agora até trouxe o acórdão à tela do meu computador –, eu não havia reconhecido a inconstitucionalidade formal, mas julgara acompanhando o Ministro Luís Roberto na mesma linha de Sua Excelência, com o reconhecimento da inconstitucionalidade material. A situação é idêntica e eu acompanho aqui o eminente Ministro Fux no sentido de, reconhecendo a inconstitucionalidade material, negar provimento ao recurso extraordinário.

Quanto à inconstitucionalidade formal – e foi aí que eu havia pedido a explicitação do Ministro Fux –, penso que talvez seja quase o caso limítrofe, porque teríamos de pensar. Não me parece que haja uma invasão da competência privativa da União, com todo o respeito, porque a criação de postos de trabalho não implica sequer, na minha visão, necessariamente, qualquer regramento que diga respeito à relação empregado e empregador e aos próprios institutos do Direito do Trabalho, mas teríamos o art. 30:

“Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.”

Não me parece que se possa aqui inserir a competência.

Então, como eu vou acompanhar o eminente Relator no sentido de negar provimento ao recurso pela inconstitucionalidade material, parece, Senhor Presidente, que não haja a necessidade de um pedido de vista meu para maior reflexão específica quanto aos argumentos trazidos ao processo relativos à inconstitucionalidade formal. Eu peço vênica, então,

RE 839950 / RS

ao Ministro Alexandre, que divergiu em parte, e acompanho o Relator.

24/10/2018

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 839.950 RIO GRANDE DO SUL

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Presidente, fazendo menção à sustentação oral que foi apresentada pela nobre Procuradora na tarde da última sessão, quarta-feira passada, também farei juntada de voto, mas já me manifestei, como foi lembrado aqui até pelo eminente Relator, exatamente no sentido da inconstitucionalidade formal e material.

Na parte da inconstitucionalidade formal, estou acompanhando porque considero que não se cuida aqui de matéria referente ao direito do consumidor, que poderia ainda ser suplementada pela atuação do município, mas matéria atinente ao desenvolvimento de atividade econômica, nos termos, portanto, da aplicação do princípio da livre iniciativa, como foi enaltecido e anotado pelo nobre Relator.

Quanto à inconstitucionalidade material, também ali se tem essa matéria a ser cuidada. Não vislumbro aqui a possibilidade de ser criada, como disse o Ministro Alexandre de Moraes, uma função específica de empacotador e ser sobre ela legislado pelo município.

Eu farei juntada de voto, como disse, e concluo no sentido de negar provimento ao recurso, acompanhando o voto do Ministro-Relator.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 839.950 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
RECTE.(S)	: MUNICÍPIO DE PELOTAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE PELOTAS
RECDO.(A/S)	: SINDICATO DO COMÉRCIO VAREJISTA DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DE PELOTAS
ADV.(A/S)	: EDUARDO CARINGI RAUPP E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE EMBALAGENS PLÁSTICAS FLEXÍVEIS
ADV.(A/S)	: LUIZ ALBERTO BETTIOL
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SUPERMERCADOS - ABRAS
ADV.(A/S)	: HUMBERTO BRAGA DE SOUZA
ADV.(A/S)	: SONIA SUELI DA SILVA

VOTO

A Senhora Ministra Cármen Lúcia (Vogal):

1. Em 9.3.2012, o Plenário Virtual deste Supremo Tribunal reconheceu¹, no Recurso Extraordinário com Agravo n. 642.202, substituído pelo presente recurso, a repercussão geral da questão constitucional tratada na espécie, em que discutida a competência do Município para legislar sobre a obrigatoriedade de ser realizado o serviço de empacotamento em supermercados por pessoa especialmente contratada para essa função.

2. No acórdão recorrido, decidiu-se que *"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,*

1 O Tribunal reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, vencidos os Ministros Cezar Peluso e Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Joaquim Barbosa e Cármen Lúcia.

RE 839950 / RS

em violação aos artigos 22, I e 170, CF, combinados com os artigos 8º e 157, V, CE”.

3. O Município de Pelotas sustenta que a lei impugnada *“não viola a competência legislativa da União para legislar sobre direito do trabalho (CF, art. 22, I), visto que não regula as relações jurídicas entre empregado e empregador e sim impõe uma obrigação legal aos supermercados e estabelecimentos comerciais para prestar um serviço em benefício do consumidor local”*.

Alega que “o princípio da livre iniciativa não é absoluto, considerando os inúmeros diplomas legais que interferem na atividade econômica”.

Aduz que “compete ao Município legislar sobre assunto de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber”.

4. Em contrarrazões, o Recorrido sustenta que:

a) o Município de Pelotas teria legislado sobre direito do trabalho ao estatuir a obrigatoriedade de serviço de empacotamento em supermercados, a ser realizado por pessoa especialmente contratada para tanto;

b) a lei municipal ofenderia o art. 170, parágrafo único, da Constituição da República, segundo o qual a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, sendo assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei;

c) ao excluir os estabelecimentos de pequeno porte da obrigação (§ 2º do art. 1º), a Lei municipal teria criado condição de concorrência desiguais em afronta ao inc. IV do art. 170 da Constituição.

RE 839950 / RS

5. A matéria não é nova neste Supremo Tribunal que, em diversos precedentes, assentou a competência exclusiva da União para legislar sobre a matéria sobre obrigações e ingerência de natureza trabalhista em atividades empresariais. Nesse sentido, por exemplo, a ação direta de inconstitucionalidade n. 907, Relator Ministro Alexandre de Moraes, redator para o acórdão Ministro Roberto Barroso (Pleno, 1.8.2017).

6. Em caso análogo ao presente, este Supremo Tribunal referendou medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 669, para suspender a eficácia de Lei estadual que determinava às organizações de supermercados e congêneres a designação de um funcionário, em cada máquina registradora, para o acondicionamento de compras ali efetuadas:

“Argüição de inconstitucionalidade de norma estadual que obriga “as organizações de supermercados e congêneres a manterem pelo menos um funcionário, por cada máquina registradora, cuja atribuição seja o acondicionamento de compras ali efetuadas” (Lei n. 1.914-91, do Rio de Janeiro). Relevância da fundamentação do pedido, deduzida perante os artigos 22, I e parágrafo único e 24, parágrafo 3., da Constituição Federal. Perigo da demora caracterizado pelo elevado montante da multa estipulada para o caso de descumprimento da obrigação.” (ADI 669 MC, Relator Ministro Octavio Gallotti, Pleno, DJ 29.5.1992).

O Plenário assentou, em juízo cautelar, afronta da legislação estadual questionada naquele caso, ao disposto nos arts. 22, incs. I e parágrafo único e 24, § 3º, da Constituição Federal:

“Alega, a Requerente, que o Estado legislou sobre a organização interna das empresas comerciais, matéria compreendida no âmbito do direito comercial, da exclusiva competência da legislativa da União, sendo o art. 22, I, da Constituição Federal, não existindo a autorização pro lei complementar a que se refere o parágrafo único do mesmo art. 22, nem tampouco se vislumbrando, na espécie, alguma peculiaridade fluminense a ser contemplada pela norma local, a tero do § 3º do art. 24.

RE 839950 / RS

Analisando o citado art. 24, e seus parágrafos, considera, a inicial, não ser cumulativa a competência concorrente da União e dos Estados, revelando-se a legislação federal superior à estadual, quando se trata de normas gerais.

Assim, para a Requerente, a organização do elemento pessoal, na empresa, já está regulada no Código Comercial (art. 81) e na Consolidação das Leis do Trabalho (artigos 442 e 444), que consagram o princípio da livre contratação dos seus empregados, não sendo, portanto, admissível legislação estadual para tornar obrigatório, em determinada Unidade da Federação, aquilo que é de livre convenção dos interessados em todo o País.

(...)

É, sem dúvida, relevante a fundamentação jurídica do pedido e o perigo de demora reside no considerável valor da multa diária, estipulado pelo art. 2º da lei impugnada – Cr\$2.659.500,00, em valores de janeiro corrente -, sabido que a prática do comércio, pelo sistema do auto-serviço, acha-se, hoje, disseminada, não mais se restringindo aos estabelecimentos de grande porte.

Defiro, portanto, a medida cautelar, ad referendum do Plenário, para suspender a eficácia da Lei estadual n. 1.914, de 16 de dezembro de 1991, do Estado do Rio de Janeiro (artigos 21, V, 13, VIII e 14 do Regimento Interno)” (ADI n. 669, Relator Ministro Octavio Gallotti, Pleno, DJ 29.5.1992, DJ 29.5.1992).

7. Em 8.10.1993, nessa mesma linha e também por votação unânime, este Supremo Tribunal referendou medida cautelar da lavra do Ministro Sepúlveda Pertence para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia da Lei n. 2.130, de 16.6.1993, do Estado do Rio de Janeiro, por usurpação de competência exclusiva da União (art. 22, inc. I, da Constituição) para tarar da matéria:

“É inequívoca a similaridade, quase identidade, entre a lei agora promulgada e a que foi objeto da cautelar deferida na ADI n. 669, já recordada.

Com efeito, sob cominações equivalentes, o ato normativo, à semelhança do precedente, também dispõe que os supermercados ‘terão que prestar serviço de empacotamento dos produtos comercializados

RE 839950 / RS

nos mesmos (art. 1º), esclarecendo que ‘o serviço será prestado por funcionário do estabelecimento, que terá como função principal a de empacotador, de colocar, em sacolas, os produtos que forme adquiridos pelos clientes’.

Sucedendo que o STF tende a considerar que a superveniência de norma formalmente distinta à que, em ação direta, tenha sido cautelarmente suspensa ou declarada inconstitucional, não é caso de reclamação, mas de outra ação direta: assim, recentemente se decidiu, em 23.6.93, na ADI n. 864, Min. Moreira Alves, conhecida como ação direta de inconstitucionalidade, com deferimento de cautelar, embora ajuizada com o reclamação.

Essa é também a solução que, no caso, se impõe. Desse modo, converto em ADIn a presente reclamação, determinando se retifique a inicial.

E, na ação direta, ad referendum do Plenário, defiro a medida cautelar – reportando-me, para tanto, aos fundamentos do acórdão que a concedeu na ADI n. 669 (RTJ 141/80), para suspender, até decisão final, a eficácia da L. 2.130, de 16.6.693, do Estado do Rio de Janeiro”.

8. Esse entendimento foi mantido, na sessão de 24.11.2017, no julgamento de mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 907, na linha do voto divergente do Ministro Roberto Barroso:

“Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei estadual. Obrigatoriedade de prestação do serviço de empacotamento em supermercados. 1. Em relação ao conhecimento da ação direta, decorrente de conversão de reclamação, são perfeitamente compreensíveis a controvérsia e a pretensão da requerente, relacionadas à invalidade da Lei estadual nº 2.130/1993 frente à Constituição. Além disso, não houve prejuízo ao contraditório, mesmo porque a requerente anexou à sua petição cópia da inicial da ADI 669, ajuizada contra lei anterior praticamente idêntica, que contém toda a argumentação necessária para o julgamento do mérito. 2. 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. Sendo assim, não se vislumbra usurpação da competência legislativa privativa da União,

RE 839950 / RS

prevista no art. 22, I, da Constituição. Também não parece ser o caso de evidente invasão da competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, tal como disposto no art. 30, I, da CF/88, de que é exemplo a competência para disciplinar o horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais (Súmula Vinculante 38). 3. Por outro lado, a Lei nº 2.130/1993, do Estado do Rio de Janeiro, padece de vício material. 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. 4. A providência imposta pela lei estadual 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 falir um supermercado de pequeno ou médio porte. 5. Procedência da ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.130/1993, do Estado do Rio de Janeiro, confirmando-se a liminar deferida pelo Min. Sepúlveda Pertence.” (ADI 907, Relator Ministro Alexandre de Moraes, redator para o acórdão Ministro Roberto Barroso, Pleno, 1.8.2017).

9. Naquela assentada, proferi voto acompanhando a divergência vencedora para reafirmar incompetência de os Estados federados tratarem dessa mesma matéria, sob pena de ofensa à regra de competência exclusiva da União para legislar sobre direito trabalhista (art. 22, inc. I, da Constituição) e do princípio da livre iniciativa, insculpido no art. 170, da Constituição da República.

A decisão fundamentou-se em diversos precedentes como, por exemplo, no Recurso Extraordinário n. 470.933, Relator Ministro Dias

RE 839950 / RS

Toffoli:

“A norma tida por inconstitucional, pelo acórdão recorrido, impunha que todo estabelecimento comercial incluído na obrigatoriedade por ela imposta, contasse com pelo menos um funcionário uniformizado e identificado para a prestação dos serviços de acondicionamento ou embalagem dos produtos adquiridos por seus clientes, para cada máquina registradora em operação.

Já as normas reputadas constitucionais, a par de obrigarem os aludidos estabelecimentos a manter esse tipo de serviço à disposição de seus clientes, também lhes impunha a contratação de pessoas para desempenhá-lo.

Ora, essa norma legal, ainda mais que a anteriormente referida, implica em ingerência na organização interna de estabelecimentos comerciais, acarretando a obrigatoriedade da contratação de pessoas para desempenhar funções que especifica, numa clara invasão da competência legislativa exclusiva que a Constituição Federal reserva à União”. (RE 470.933, Relator Ministro Dias Toffoli, Dje 4.8.2010).

10. No mesmo sentido, quanto ao rigor das regras de competência, decisão da Segunda Turma (DJ de 24/02/06), no Recurso Extraordinário nº 313.060/SP (Relatora Ministra Ellen Gracie), segundo a qual, *“a competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados. O legislador constituinte, em matéria de legislação sobre seguros, sequer conferiu competência comum ou concorrente aos Estados ou aos Municípios”*.

11. A competência da União Federal favorece, como posto no acórdão recorrido, a tese de ser imprescindível o acatamento ao princípio da livre concorrência (art. 170, inc. IV, da Constituição) em matéria afeta às relações comerciais, nas quais não se comprova afronta a direitos fundamentais dos consumidores.

Como preleciona, por exemplo, Giovani Agostini Saavedra,

“compreendido o fim da livre concorrência, deve-se definir qual

RE 839950 / RS

é a sua relação com os demais princípios da ordem econômica, como, por exemplo, os incisos V (defesa do consumidor) e VI (defesa do meio ambiente). Para compreender essa relação é necessário, primeiramente, fixar o entendimento de que, no fundo, sempre que se discute a aplicação do princípio da livre concorrência está-se discutindo em que medida o Estado pode intervir na economia, pois percebe-se claro que a CF/88 pretende apenas permitir a intervenção estatal quando o telos da livre concorrência não estiver sendo cumprido (...) ou quando outro princípio da ordem econômica estiver sendo lesado, como é o caso do inciso V do art. 170 da CF/88 que trata da defesa do consumidor” (SAAVEDRA, Giovani Agostini, Art. 170, inc. IV, In: CANOTILHO, J.J. Gomes, et al, Coords. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina: 2014. p. 1.808)

12. Pelo exposto, voto no sentido de negar provimento ao recurso, fixando a seguinte tese com repercussão geral: *“é inconstitucional lei municipal instituidora da obrigatoriedade de contratação de pessoal para serviços de empacotamento em supermercados”*.

24/10/2018**PLENÁRIO****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 839.950 RIO GRANDE DO SUL****VOTO**

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, Senhores Ministros, dignos presentes, Senhores Servidores, eu começo por relatar um fato pessoal, aliás, recorrente.

Certa feita, estava em um supermercado em São Paulo e, à minha frente, uma velha senhora, que havia adquirido uma série de produtos e não pagou os produtos que adquirira e, na hora de empacotar esses produtos, ficou sem nenhum auxílio; deram-lhe uma pilha daqueles saquinhos, que são extremamente difíceis de serem abertos - como todos nós sabemos, aqueles que frequentam supermercado -, aquela senhora de idade ficou atrapalhadíssima; formou-se uma fila de, diria eu, umas dezenas de metros. E realmente o trabalho do supermercado e a vida dos consumidores ficou extremamente dificultada.

Em outra oportunidade, também indo a um supermercado, verifiquei que, na hora de o consumidor querer empacotar os produtos que adquiriu, não havia saquinhos, a pessoa tinha de adquirir um saco ou então uma sacola, vendida compulsoriamente pelo mercado, ou então carregar, em seus braços, uma série de produtos, evidentemente sem nenhuma condição para levá-los ao seu domicílio.

Então, Senhor Presidente, pedindo vênias ao eminente Relator, eu vou acompanhar a divergência aberta pelo Ministro Alexandre de Moraes, que julga parcialmente, que dá provimento parcial ao recurso. E o faço pelas seguintes razões. Nós, em ambas as Turmas, já decidimos que o município pode, sim, legislar, com fundamento na Constituição, que lhe dá outorga, a faculdade de legislar suplementarmente em matéria de Direito do Consumidor para dar conforto aos usuários de certos serviços ou que frequentam certos estabelecimentos.

Eu me refiro, por exemplo, ao RE 266.536, relatado por Vossa Excelência, Senhor Presidente, Ministro Dias Toffoli, em que se considerou constitucional a legislação municipal de instalação de

RE 839950 / RS

sanitários das agências bancárias para o conforto dos usuários, justamente invocando normas de proteção ao consumidor.

Cito também, o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 747.757, de minha relatoria, em que consideramos constitucional que compete ao município legislar sobre medidas que propiciem segurança, conforto e rapidez aos usuários de serviços bancários, uma vez que isso se trata de assunto local.

Recordo ainda que, em hipótese semelhante, Senhor Presidente, reconhecendo a competência dos municípios para dispor sobre matérias que digam respeito ao consumidor, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade de leis municipais que estipulam, por exemplo, o horário de funcionamento a ser obedecido por farmácias - Súmula 645 -, que proíbe a revista ou qualquer tipo de conferência após a passagem dos produtos pelo caixa registrador e consequente entrega da nota ou cupom fiscal ao consumidor - isso é o RE 1.052.719, de minha relatoria -, ou que visem garantir condições sanitárias adequadas, como as que proíbem a utilização de embalagens devassáveis de molhos e temperos de mesa.

E lembro que, em países civilizados, não raras vezes, a legislação municipal exige que se utilizem sacolas biodegradáveis, não só em defesa do consumidor, mas em defesa do meio ambiente, que também é uma concorrência suplementar.

No que toca ao caso concreto, entendo que a norma local ora questionada insere-se na competência legislativa própria da comuna pois, ao impor aos estabelecimentos comerciais, supermercados ou similares a prestação de serviços de acondicionamento ou embalagem de produtos adquiridos por seus clientes, não trata de Direito Comercial ou do Trabalho, mas diz respeito à proteção das relações de consumo de seus munícipes, na medida em que busca prover o modelo de atendimento mais satisfatório aos consumidores, uma medida protetiva que encontra, a meu ver, pleno amparo na Carta Magna.

Tenho outras considerações, Senhor Presidente, mas, tal como o fez o eminente Ministro Alexandre de Moraes, entendo que o legislador municipal, na primeira parte em que exige que o município dê as

RE 839950 / RS

condições para que o consumidor possa acondicionar os produtos que adquire, legislou de forma plenamente compatível com a Constituição. Agora, quando exige a contratação de um funcionário especificamente para este fim, aí já está, a meu ver, com a devida vênia, ingressando na seara da competência legislativa exclusiva da União.

Portanto, acompanho a divergência para julgar parcialmente procedente o recurso nos termos em que me pronuncio e amparado no voto substantivo do Ministro Alexandre de Moraes.

24/10/2018

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 839.950 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Peço vênia, no que concerne à questão prévia da legitimidade recursal do Município para interpor recurso extraordinário em sede de controle normativo abstrato (CE, art. 125, § 2º), independentemente da assinatura do Chefe do Poder Executivo local na respectiva petição, para entender inadmissível, presente referido contexto, tal impugnação recursal.

Nesse ponto, **acompanho** os votos dos eminentes Ministros ALEXANDRE DE MORAES e RICARDO LEWANDOWSKI.

É o meu voto.

24/10/2018

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 839.950 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
RECTE.(S)	: MUNICÍPIO DE PELOTAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE PELOTAS
RECDO.(A/S)	: SINDICATO DO COMÉRCIO VAREJISTA DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DE PELOTAS
ADV.(A/S)	: EDUARDO CARINGI RAUPP E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE EMBALAGENS PLÁSTICAS FLEXÍVEIS
ADV.(A/S)	: LUIZ ALBERTO BETTIOL
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SUPERMERCADOS - ABRAS
ADV.(A/S)	: HUMBERTO BRAGA DE SOUZA
ADV.(A/S)	: SONIA SUELI DA SILVA

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Presidente, eu apenas gostaria de fazer uma observação.

É possível que o tema relativo às embalagens biodegradáveis um dia venha a ser examinado por esta Suprema Corte. Eu penso que, embora tenhamos fixado essa tese, é possível que nós possamos revisitá-la se apresentada em novos termos. Apenas quero consignar esta minha observação, até para as respectivas reflexões dos meus eminentes Pares.

24/10/2018

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 839.950 RIO GRANDE DO SUL**DEBATE**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, apesar de ter ficado vencido, eu também gostaria só talvez de dar uma contribuição na tese, porque a própria Ministra Rosa Weber, que perfilhou a tese vencedora, não relacionou essa questão com Direito do Trabalho, e acaba constando expressamente na tese. Talvez uma adequação na questão da competência mais *lato sensu*.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - É porque também há uma dupla *causa petendi*: violação não só à competência da União para legislar sobre Direito do Trabalho, mas, também, à competência para legislar sobre Direito Empresarial, que é da União. E aqui viola a livre iniciativa e, *a fortiori*, obriga a uma atividade comercial cuja competência exclusiva para editá-la é da União. Ainda que não se caia de um lado, cai do outro.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Eu faria a observação, porque foi a que fiz com relação à ADI 907. Lá não reconhecemos. E fiz agora a leitura até do voto do Ministro Luís Roberto. Não se reconheceu a incompetência formal. Eu acompanhei Sua Excelência no reconhecimento da incompetência material e concluí que, como eu estava negando provimento ao recurso... Eu alteraria a tese.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Senhor Presidente, eu gosto de simplificar as coisas. Em relação à tese, ficaria: *"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"*.

Eu pararia por aí, e essa matéria residual ficaria em aberto, como o Ministro Lewandowski sugeriu.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 839.950

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

RECTE.(S) : MUNICÍPIO DE PELOTAS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE PELOTAS

RECDO.(A/S) : SINDICATO DO COMÉRCIO VAREJISTA DE GÊNEROS
ALIMENTÍCIOS DE PELOTAS

ADV.(A/S) : EDUARDO CARINGI RAUPP (53969/RS) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE EMBALAGENS
PLÁSTICAS FLEXÍVEIS

ADV.(A/S) : LUIZ ALBERTO BETTIOL (6157/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SUPERMERCADOS - ABRAS

ADV.(A/S) : HUMBERTO BRAGA DE SOUZA (57001/SP)

ADV.(A/S) : SONIA SUELI DA SILVA (83202/SP)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização de sustentação oral, o julgamento foi suspenso. Falou pelo *amicus curie* Associação Brasileira de Supermercados - ABRAS a Dra. Sonia Sueli da Silva. Ausentes, justificadamente, os Ministros Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 17.10.2018.

Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 525 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator, vencidos, em parte, os Ministros Alexandre de Moraes, Ricardo Lewandowski e Celso de Mello. Em seguida, por unanimidade, fixou-se a seguinte tese: "São inconstitucionais as leis que obrigam os supermercados ou similares à prestação de serviços de acondicionamento ou embalagem das compras, por violação ao princípio da livre iniciativa (arts. 1º, IV, e 170 da Constituição)". Ausente, justificadamente, o Ministro Roberto Barroso. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 24.10.2018.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausente, justificadamente, representando o Supremo Tribunal Federal no Seminário "El Constitucionalismo Abusivo y Autoritario en América Latina - Conmemoración de los 30 años de la Constitución de Brasil" na Universidad Externado de Colômbia, o Senhor Ministro Roberto Barroso.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lillian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário