



PARECER Nº 2, de 2013 - CCJ

Da **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA** sobre o **PROJETO DE LEI Nº 1171, de 2012**, que "*Dispõe sobre o tempo de atendimento ao usuário, nos caixas dos estabelecimentos comerciais denominados de hipermercados, supermercados ou congêneres, no âmbito do Distrito Federal, e dá outras providências.*"

AUTOR: Deputado **ROBÉRIO NEGREIROS**

RELATOR: Deputado **AYLTON GOMES**

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação da Comissão de Constituição de Justiça, a proposição em tela de iniciativa do nobre Deputado Robério Negreiros, que dispendo sobre o tempo de atendimento ao usuário, nos caixas dos estabelecimentos comerciais denominados de hipermercados, supermercados ou congêneres, no âmbito do Distrito Federal, e dando outras providências.

A proposição prevê no seu art. 1º que todos os estabelecimentos comerciais, denominados de hipermercados, supermercados ou congêneres no âmbito do Distrito Federal ficam obrigados a manter, no setor de caixas, funcionários em número compatível com o fluxo de caixas, de modo a permitir que cada um destes seja atendido em tempo razoável.

Aduz o § 1º, que o tempo razoável para o atendimento ao usuário no setor de caixas será de até 10 (dez) minutos em dias normais e de até 20 (vinte) minutos, do dia 30 até o dia 10, período de incremento nas vendas em virtude do recebimento de salários.

Segundo o § 2º serão delimitados pelos horários de ingresso e saída do usuário no recinto, os períodos de que trata os incisos I e II do § 1º.

Já o § 3º prevê afixação de painéis próximos aos caixas informando sobre o número e assunto desta lei com telefone do órgão responsável pela fiscalização.

O art. 3º prevê as penalidades administrativas e o art. 4º trata da adaptação dos estabelecimentos no prazo de 90 (noventa) dias a contar da promulgação.

Seguem as cláusulas de vigência e de revogação usuais.



Na justificação o autor assevera que o objetivo da presente proposição é disciplinar o tempo de atendimento ao usuário, nos caixas dos estabelecimentos comerciais denominados de hipermercados, supermercados ou congêneres, haja vista que nos dias de hoje muitas vezes se formam filas intermináveis nos supermercados, pelo simples fato de não haver número suficiente de funcionários para suprir a demanda de clientes.

Argumenta ainda que, tramita em diversos outros poderes legislativos proposta de igual teor, inclusive na Assembleia Legislativa dos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Câmara Municipal de Anápolis, dentre outros estados e municípios, tendo sido bem aceita pelos supermercados, que garantiram que irão cumprir a regra contratando mais funcionários sem o repasse do custo aos consumidores.

No âmbito da Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), manifestou-se pela aprovação da proposição, com emenda modificativa, adequando o tempo de espera inicialmente fixado para o atendimento.

Transcorrido o prazo regimental, nenhuma emenda foi apresentada na presente Comissão.

É o relatório

II – VOTO DO RELATOR

Incumbe, privativa e terminativamente, a esta C.C.J. exercer o juízo da proposição acima elencada quanto à admissibilidade, constitucionalidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, conforme o determinado pelo artigo 63, inciso I e § 1º, do Regimento Doméstico desta Casa de Leis.

Cumprindo seu trâmite regimental nesta Casa, a matéria foi distribuída a Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), que concluiu seu parecer, quanto ao mérito, por sua aprovação.

Quanto à competência para legislar, a Constituição Federal, em seu art. 24, VIII, estabeleceu a competência concorrente dos Estados para legislar sobre **responsabilidade por dano ao consumidor**. Ainda, no art. 170, inciso V, previu que a ordem econômica deve ser guiada por vários princípios, como o da defesa do consumidor, previsto no art. 5º, inciso XXXII, segundo o qual o Estado a promoverá, na forma da lei. (grifos nossos)

Na mesma esteira, o artigo 24, inciso V, da Constituição Federal, dispõe que é da competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre **produção e consumo**, competência essa que se estende aos Municípios e ao Distrito Federal para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal. (grifos nossos)



No âmbito do Distrito Federal, a nossa Carta Distrital, prevê pelo art. 14, que "ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal."

Noutro giro, a União, então, editou a Lei Federal nº 8.078, de 1990, denominada Código de Defesa do Consumidor – CDC –, que contém normas gerais de proteção e defesa do consumidor. No uso da competência concorrente, portanto, o Distrito Federal pode legislar sobre o assunto para suplementar à legislação federal.

Deve-se consignar que o cotejado Projeto de Lei nº 1171/12, com as normas aplicáveis à matéria, estão em consonância com a Lei Consumerista, cujos dispositivos são de ordem pública e interesse social.

Quanto às normas de relações de consumo, interesses e proteção do consumidor, estão positivados nos art. 4º, III, do Código de Defesa do Consumidor, que dispõe:

*"Art. 4º - A Política Nacional de Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua **dignidade**, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a **melhoria de sua qualidade de vida**, bem como a transferência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: (grifos nossos)*

I – reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo".

Nesse sentido, o principal objetivo da proposição em comento caminha ao encontro da legislação acima elencada.

Para facilitar a identificação de nosso posicionamento relativamente a cada dispositivo e a emenda apresentada pela Comissão de Defesa do Consumidor, apresentamos manifestação pormenorizada, quanto a cada dispositivo.

Senão vejamos:

1) art. 1º: também não vejo óbice de limitar a incidência do diploma legal a supermercados e hipermercados com área construída maior a certa dimensão. A meta da lei é alcançar os grandes conglomerados comerciais desse ramo exatamente porque neles o tempo de atendimento nos caixas é superior àqueles estabelecimentos de menor porte.

Contudo, por aplicação do princípio da isonomia, no entanto, tenho que não há razão para a exclusão de outros seguimentos comerciais ou de



prestação de serviços daquela regra, inclusive os do **setor supermercadista**.

Destaco por oportuno, que quanto a manter "*funcionários em número compatível com o fluxo de caixas*", o aumento de postos de atendimento "caixas" gera um custo que é pelo fornecedor despendido. Já em relação aos usuários, quando este aguarda por tempo excessivo no sistema de filas, está deixando de produzir, e, por isso, esse tempo também é convertido em custo, sendo este custo função decrescente do número de postos de atendimento.

Analisando-se sistematicamente os custos gerados pelo sistema, sob o prisma do direito do consumidor, deve-se dar preponderância a que os custos pela prestação do serviço não sejam desmedidamente repassados ao consumidor, o qual, ao permanecer durante longo período nas filas acaba suportando prejuízos maiores que os estabelecimentos em relação à deficiência do atendimento, tendo em vista sua capacidade econômica.

Destarte, cumpre aos estabelecimentos denominados "*setor supermercadista*" manterem funcionários em número compatível suficientes à demanda de seus consumidores, porquanto possuem maior capacidade de suportar os custos referentes aos serviços que prestam, pois, possuem plenas condições – notadamente financeiras – para prestar o atendimento segundo o que disciplina a proposição e a legislação de proteção do consumidor.

2) § 1º, I e II: quanto ao tempo razoável nos caixas e a instituição de senhas de atendimento para sua aferição, bem como ao limite máximo de 30 (trinta) minutos (inciso I), **concordo com a emenda modificativa nº 1 da Comissão de Defesa do Consumidor** uma vez que a mesma iguala-se ao tempo de atendimento em agências de instituições bancárias, o que reiterada pronúncia de constitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal, o que implica a dispensa de idêntico tratamento ao tempo de atendimento ao público nos supermercados e hipermercados, conforme também dispõe a Lei Distrital nº 2.529, de 21 de fevereiro de 2000.

De outra parte, é sabido que estão disponibilizados estudos técnicos aplicando a **teoria de filas**¹ para modelar o tempo médio de espera dos consumidores nos caixas de supermercados. A adoção do tempo de 10 minutos (inciso I do projeto original), que é questão de mérito, será reavaliada ainda no curso deste processo legislativo (por emenda), pois a prática indicar a necessidade de readequação.

¹ *Agner Krarkup Erlang* (Janeiro 1, 1878-Fevereiro 3, 1929) - matemático, estatístico, engenheiro dinamarquês que idealizou pela primeira vez os conceitos de Engenharia de Tráfego (traffic engineering) e de Teoria das Filas.



Com efeito, penso que o tempo mínimo (inciso I) de 20 (vinte) minutos, estabelecido na referida emenda é demasiadamente elástico, sendo que 15 (quinze) minutos são razoáveis para atendimento ao consumidor, de forma a viabilizar a celeridade da prestação do serviço e a observância de parâmetros mínimos de satisfação do consumidor.

Verifica-se que o inciso I estabelece o período em que haja o recebimento de salários, compreendido entre os dias 30 até o dia 10 de cada mês. Ora, estabelecer o atendimento somente há esses dias, tornaria o tempo uma regra ao invés de exceção. Na hipótese, não está em consonância com o disposto nos artigos 5º, XXXII, da Constituição da República, e 4º, caput, e inciso VII, e 6º, inciso X, da Lei nº 8.078/90.

Assim, a fim de atribuir máxima eficácia ao comando legal e notadamente ao comando constitucional (art. 5º, XXXII, da Constituição da República), necessário se faz o afastamento da hipótese legal referente aos dias em que se faz o pagamento de tributos.

Tal conclusão vai ao encontro dos princípios e regras interpretativas das normas constitucionais referentes à *máxima efetividade ou da eficiência, da justeza ou da conformidade funcional e da força normativa da constituição*, sendo que está última estabelece que, antes as interpretações possíveis devem ser adotadas aquela que garanta maior eficácia, aplicabilidade e permanência das normas constitucionais (MORAIS, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23. ed. São Paulo: atlas, 2008.15-16).

3) § 2º: no que diz respeito à comprovação do tempo (incisos I e II do §º 1º), creio que podemos melhorar a redação a fim de proporcionar maior efetividade.

4) § 3º: além da afixação de painéis informando número e assunto desta lei com o telefone do órgão responsável pela fiscalização, sugerimos a inclusão de mensagem aos consumidores com os seguintes dizeres: "*O tempo mínimo de espera dos consumidores, nos caixas deste estabelecimento será de 15 (quinze) minutos e o tempo máximo não poderá ultrapassar 30 (trinta) minutos*".

5) art. 2º, I e II: as sanções administrativas cominadas não se mostram absurdas, ilógicas, inadequadas ou irracionais, **mas, considero** que pode se estabelecer multas de maneira escalonada, que possibilite ao estabelecimento ser advertido na primeira ocorrência, antes da aplicação de penalidades.

Destaco que, pode-se concluir que se descumprida a norma posta, não somente poderá ensejar penalidades por parte dos órgãos públicos, bem como restará comprovado o cometimento de ato ilícito o qual pode gerar o dever de indenizar.



Como já exposto, ao descumprir o prazo máximo de atendimento em caixas, qual seja 30 (trinta) minutos, o fornecedor age de forma ilícita, o que pode gerar o dever de indenizar. É amplamente tutelado no Direito Brasileiro o direito de reparação dos danos decorrentes de atos ilícitos. Ainda, no caso em tela temos ampliado tal amparo legal visto se tratar-se relação de consumo (Art. 6º CDC).

Porém, faz-se necessário destacar que o simples descumprimento da norma não gera, automaticamente, o dever de indenizar. É necessário que o consumidor comprove o dano sofrido, seja ele material ou moral.

6) art. 3º: quanto ao prazo para adaptação dos estabelecimentos de 90 (noventa) dias não vislumbramos obstáculos.

Assim, verifica-se na hipótese vertente que a proposição não cria encargos financeiros novos para sua execução pelo Poder Executivo, senão aos particulares.

Sob o aspecto da razoabilidade e da proporcionalidade, insculpida na proposição, é inegável que o consumidor é obrigado a suportar desgaste emocional, estresse e irritação no atendimento, fatores que não se constituem em "*meros aborrecimentos*" do cotidiano, máxime pelo fato de que existe a legislação protetiva que garante ao consumidor o atendimento em tempo razoável.

Na espécie, busca-se garantir aos consumidores de supermercados e hipermercados atendimento dentro de um período razoável de tempo, ou seja, procura-se garantir que o serviço prestado ao consumidor se desenvolva dentro dos padrões de adequação e eficácia, proporcionando ao usuário um atendimento digno. Observa-se que a matéria não tem, necessariamente, repercussão além do âmbito territorial do Distrito Federal, já que se refere a procedimento relativo ao tempo de espera para atendimento do consumidor e que não tem relação com a atividade fim desenvolvida pelo estabelecimento.

Assim, nada obsta que o Poder Público tendo por pressuposto sua competência legislativa suplementar relativa à matéria de proteção ao consumidor, e fundamentado no poder de polícia, imponha ao particular, a obrigação de tomar as providências necessárias para que os consumidores interessados em adquirir gêneros alimentícios em balcões existentes no interior do estabelecimento, não tenham de aguardar por mais do que o tempo estipulado, tendo em vista a preservação de relevante interesse público consubstanciado no resguardo do direito dos consumidores dos referidos serviços a um atendimento adequado e eficaz.

Seguindo esta mesma ordem de considerações o E. Supremo Tribunal Federal, no julgamento de matéria análoga à versada na presente propositura, decidiu que no caso o Município "*exerceu competência que lhe foi atribuída pelo artigo 30, inciso I, da Constituição do Brasil ao legislar sobre tempo de atendimento ao público nas agências bancárias estabelecidas no respectivo território municipal.*"

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL N.º 1171 / 13
FOLHA 17 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



tema diz respeito a interesse local do Município, matéria que não se confunde com a atinente às atividades-fim das instituições financeiras. Ademais, incluem-se no âmbito dos assuntos de interesse local os relativos à proteção ao consumidor. Vale dizer: o Município está vinculado pelo dever de dispor sobre essa questão, no plano local.” (RE nº 432.789-9/SC, Rel. Ministro Eros Grau; DJ: 07/10/05).

Na mesma trilha, assim sumulou o Supremo Tribunal Federal:

“É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial.” (Súmula 645)

“O Município pode editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), com o objetivo de determinar, às instituições financeiras, que instalem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeiras de espera, ou, ainda, colocação de bebedouros. Precedentes.” (AI 347.717-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 31-5-2005, Segunda Turma, DJ de 5-8-2005.) **No mesmo sentido: RE 266.536-AgR**, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 17-4-2012, Primeira Turma, DJE de 11-5-2012.

Quanto à admissibilidade formal do Projeto em exame, não se vislumbrou obstáculos de natureza jurídico-constitucional, regimental ou de técnica legislativa que impeçam a sua aprovação no âmbito desta Comissão.

A matéria não viola a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo deve ser expressa e taxativa em obséquio ao princípio da separação dos poderes e à regra da iniciativa legislativa comum ou concorrente (arts. 2º e 61, *caput* e § 1º, Constituição Federal; arts. 16, 17 e 53 da Lei Orgânica do Distrito Federal), não sendo presumida. Igualmente não se constata a existência de reserva da Administração contida na LODF, porque a matéria não se amolda em qualquer dessas disposições que permitem, excepcionalmente, a emissão de atos normativos pelo Chefe do Poder Executivo sem interferência do Poder Legislativo.

De uma análise do dispositivo podemos concluir que qualquer estabelecimento do setor supermercadista está sujeito à aplicação desta lei. Ou seja, não há qualquer distinção quando ao porte das empresas ou características de suas sedes, redes e filiais. Assim, não há que se resumir a aplicabilidade da lei aos grandes Supermercados e Hipermercados, e sim, aplica-la até ao menor dos estabelecimentos, desde que tenha o “setor caixa”.

Contudo, embora a relatoria esteja em acordo com as intenções do nobre autor, são necessários alguns ajustes para o aperfeiçoamento do texto sob apreciação, o que torna recomendáveis alterações e inclusão de dispositivos.

Neste sentido, sugerimos Substitutivo em anexo, incluindo dispositivos que não foram previstos na proposta e incorporando parte da emenda modificativa apresentada pela Comissão de Defesa do Consumidor.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



Pelo exposto, somos favoráveis à **APROVAÇÃO** do **Projeto de Lei nº 1171/2012**, no âmbito desta Comissão, na forma do **SUBSTITUTIVO** apresentado em anexo.

É o voto.

Sala das Comissões, em

DEPUTADO CHICO LEITE
Presidente

DEPUTADO AYLTON GOMES
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

DL N.º 1171 1 p 2
FOLHA 19 RUBRICA [assinatura]

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA – CCJ

FOLHA DE VOTAÇÃO DE PARECER

PROPOSIÇÃO: PL 1171/2012

DISPÕE SOBRE O TEMPO DE ATENDIMENTO AO USUÁRIO, NOS CAIXAS DOS ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS DENOMINADOS DE HIPERMERCADOS, SUPERMERCADOS OU CONGÊNERES NO ÂMBITO DO DISTRITO FEDERAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

AUTORIA: **Dep. ROBÉRIO NEGREIROS**

RELATORIA: **Dep. AYLTON GOMES**

PARECER: **Admissibilidade forma da emenda nº 2 – CCJ (substitutivo)**

VOTO EM SEPARADO:

Assinam e votam o parecer na reunião realizada em 10/12/13, os Senhores Deputados:

Nome do Parlamentar	Presidente	Acompanhamento				Destaque	Assinaturas
	Relator	Sim	Não	Abst	Aus		
	Leitura						
Chico Leite	P	8					
Robério Negreiros		8					
Aylton Gomes	R	8					
Cláudio Abrantes		8					
Eliana Pedrosa		8					
Suplentes							
Chico Vigilante							
Wellington Luiz							
Benedito Domingos							
Joe Valle							
Celina Leão							
Totais		5					

RESULTADO:

APROVADO

Parecer do Relator

Voto em Separado

REJEITADO Relator do parecer do vencido: Dep.

Emendas apresentadas na reunião (acatadas e rejeitadas):

Concedido Vista ao Dep.

, em

34^a Ordinária

 ^a Extraordinária

Paulo Eduardo Pinto de Almeida
Secretário – CCJ

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

N.º _____ / _____

FL. _____ RUBRICA _____