



PARECER PRÉVIO Nº 122/2025

PROJETO DE LEI Nº 068/2025 – DISPÕE SOBRE O TEMPO MÁXIMO DE ESPERA EM FILAS NOS CAIXAS DE SUPERMERCADOS E HIPERMERCADOS NO MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS.

1. RELATÓRIO

Foi encaminhado para análise técnica da Procuradoria Geral Legislativa o Projeto de Lei nº 068/2025, de autoria do Vereador Leandro do Chiquito (SOLIDARIEDADE), que dispõe sobre o tempo máximo de espera em filas nos caixas de supermercados e hipermercados situados no Município de Parauapebas, fixando limite temporal de atendimento ao consumidor, estipulando formas de controle e penalidades em caso de descumprimento, com prazo para adaptação pelos estabelecimentos.

A proposição estabelece o limite de 30 (trinta) minutos de espera em dias ordinários, e de 45 (quarenta e cinco) minutos em finais de semana, feriados e datas de maior fluxo comercial (como os dias 05 e 25 de cada mês), obrigando os estabelecimentos com área construída igual ou superior a 1.000m² a adotarem mecanismos de controle por senhas, sob pena de advertência e multas progressivas em caso de descumprimento.

Conforme a justificativa que acompanha o projeto, a medida busca tutelar a dignidade do consumidor e garantir atendimento eficiente em estabelecimentos de grande circulação, em resposta a reiteradas reclamações da população.

É o breve relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Inicialmente, destaca-se que a fase de emissão do Parecer Prévio pressupõe o recebimento formal da proposição legislativa, aferido pela Diretoria



Legislativa, com base nos critérios estabelecidos no art. 196 do Regimento Interno, inclusive quanto à admissibilidade da matéria frente a normas vigentes.

Mais do que um controle meramente procedural, a etapa de emissão de parecer prévio possui, por força da Lei Orgânica do Município, caráter obrigatório e técnico-jurídico, sendo incumbência institucional da Procuradoria Geral da Câmara Municipal de Parauapebas, nos termos do art. 28, §6º da Lei Orgânica.

Todavia, conforme o §8º do mesmo artigo, trata-se de manifestação opinativa, não vinculativa, cuja finalidade é contribuir para o aprimoramento da atividade legislativa, à luz dos princípios da legalidade, eficiência e separação dos poderes.

2.1. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

O projeto versa sobre matéria de interesse local, o que insere sua regulamentação no campo da competência legislativa do Município, nos termos do art. 30, inciso I, da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local.

A Lei Orgânica Municipal também prevê:

Art. 8º. Ao Município de Parauapebas compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;



É firme o entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto à constitucionalidade de leis municipais que fixam tempo máximo de espera em filas de atendimento em estabelecimentos privados, como agências bancárias, casas lotéricas, concessionárias de serviço público e supermercados. Trata-se de legítima intervenção legislativa para a proteção do consumidor e ordenação do serviço no âmbito da comunidade local.

Nesse sentido:

É constitucional lei municipal que estabelece que os supermercados e hipermercados do Município ficam obrigados a colocar à disposição dos consumidores pessoal suficiente no setor de caixas, de forma que a espera na fila para o atendimento seja de, no máximo, 15 minutos.

Isso porque compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, notadamente sobre a definição do tempo máximo de espera de clientes em estabelecimentos empresariais.

Vale ressaltar que essa lei municipal não obriga a contratação de pessoal, e sim sua colocação suficiente no setor de caixas para o atendimento aos consumidores.

STF. 1ª Turma. ARE 809489 AgR/SP, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 28/5/2019 (Info 942).

O referido julgado foi devidamente apontado na justificativa do projeto. Em razão da fundamentação escorreita, pede-se vênia para citar expressamente o trecho da justificativa:

“A constitucionalidade de leis municipais com esse teor já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal. Em recente decisão, a Primeira Turma do STF afirmou ser constitucional lei municipal que estabelece tempo máximo de espera em filas de supermercados e hipermercados, ao considerar que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do art. 30, inciso I, da Constituição Federal (ARE 809489 AgR/SP, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 28/05/2019, Informativo 942). Ressaltou-se ainda que tal norma não obriga a



contratação de novos funcionários, mas apenas a alocação suficiente de pessoal no setor de caixas, conforme a demanda, o que torna a medida proporcional e razoável.”

A jurisprudência supratranscrita, ao validar a legislação de São José do Rio Preto/SP – Lei Municipal nº 11.256/2012, com conteúdo quase idêntico ao do Projeto ora analisado –, reforça o caráter legítimo e proporcionado da norma, afastando qualquer afronta à ordem constitucional.

De fato, trata-se de assunto de interesse local, sendo, portanto, de competência dos Municípios segundo o art. 30, I, da CF/88. Esse é o entendimento do STF firmado em sede repercussão geral:

Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, notadamente sobre a definição do tempo máximo de espera de clientes em filas de instituições bancárias. STF. Plenário virtual. RE 610221 RG, Rel. Min. Ellen Gracie, julgado em 29/04/2010 (repercussão geral).

A jurisprudência também ressalta que a norma não impõe contratação compulsória de pessoal, mas tão somente a distribuição racional da força de trabalho existente, conforme a demanda. Isso resguarda a livre iniciativa e afasta qualquer inconstitucionalidade por interferência indevida na organização interna das empresas.

A proposição visa responder a uma demanda concreta da população de Parauapebas, que relata dificuldades e desrespeito à dignidade, decorrente do prolongamento indevido do tempo de espera em filas. A medida, ao impor limites temporais para o atendimento, tem o intuito de assegurar eficiência e respeito aos direitos do consumidor, bem como garantir um ambiente comercial mais harmonioso e eficiente.

A atuação legislativa em defesa do consumidor, especialmente no que tange a serviços essenciais e de elevado fluxo, é medida que encontra respaldo no ordenamento jurídico, tendo em vista o previsto no Código de Defesa do



Consumidor e nos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da proteção ao consumidor.

Como dito, o Projeto de Lei nº 068/2025 apresenta similaridades com outra iniciativa municipal da Lei Municipal nº 11.256/2012 de São José do Rio Preto/SP, que já foi objeto de análise e declaração de constitucionalidade pelo STF. Embora o tempo máximo de espera estabelecido no projeto analisado seja maior (30 minutos em dias comuns e 45 minutos em períodos de maior movimento, comparado a 15 e 30 minutos previstos na lei de São José do Rio Preto), a metodologia adotada – a utilização de sistema de senhas para controle e a aplicação de sanções progressivas – demonstra a preocupação do legislador em encontrar um equilíbrio entre os direitos do consumidor e a viabilidade operacional dos estabelecimentos. A ampliação dos prazos em períodos de pico atende à realidade comercial e à necessidade de se evitar sobrecargas sem que se prejudique a segurança jurídica ou a efetividade da norma.

Portanto, a competência municipal é válida. Por último, do ponto de vista material, a proposição não atenta contra o ordenamento jurídico posto.

2.2. INICIATIVA E QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A proposição em exame não trata de matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, como ocorre, por exemplo, nas hipóteses de criação de cargos, aumento de despesas com pessoal, estruturação administrativa ou organização dos serviços públicos municipais, o que encontra respaldo na tese de repercussão geral do Tema 917 do STF que dispõe:

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal). ([ARE 878911](#))



Pelo contrário, trata-se de regulação da atividade eminentemente privada em matéria de consumo e ordem urbanística local, não havendo reserva de iniciativa aplicável ao caso.

Portanto, não há vício de iniciativa tampouco afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal e art. 2º da LOM), já que a norma proposta não interfere na organização interna da Administração Pública, mas incide sobre relações de consumo na esfera privada.

Quanto ao *quórum* de deliberação, o projeto possui natureza de lei ordinária e, portanto, sujeita-se à regra geral prevista no art. 49, §2º do Regimento Interno da Câmara Municipal de Parauapebas, sendo aprovado pela maioria simples dos vereadores presentes em sessão, desde que haja *quórum* mínimo para sua instalação. Não há exigência de *quórum* qualificado, tampouco natureza complementar ou especial da norma.

2.3. DA TÉCNICA LEGISLATIVA RELATIVA À ENTRADA EM VIGOR E AO PRAZO DE ADEQUAÇÃO

O Projeto de Lei nº 068/2025 estabelece, em seu artigo 4º, um prazo de 60 (sessenta) dias para que os supermercados e hipermercados se adequem às disposições da norma, ao passo que o artigo 5º prevê que a lei entre em vigor na data de sua publicação. Esse arranjo técnico-legislativo, embora não necessariamente inválido, ao nosso sentir, não é o mais adequado à luz dos princípios da segurança jurídica, da clareza normativa e da legística.

A previsão de vigência imediata da lei, combinada com um prazo de adequação, pode gerar ambiguidade interpretativa, especialmente quanto à imperatividade dos dispositivos legais durante esse período. De fato, uma vez em vigor, a norma possui efeitos jurídicos imediatos, nos termos do art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB:



Art. 6º A **lei em vigor** terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

Ademais, o art. 1º da LINDB dispõe que, salvo disposição em contrário, a lei entra em vigor 45 dias após sua publicação. Essa regra — denominada *vacatio legis* — tem por finalidade justamente garantir um prazo razoável para que os destinatários da norma tomem conhecimento do seu conteúdo e se preparem para cumpri-la, preservando a previsibilidade e a estabilidade das relações jurídicas.

Assim, **recomenda-se** a substituição da técnica utilizada nos arts. 4º e 5º do projeto, optando-se por prever a entrada em vigor da norma após o transcurso do prazo de 60 dias ou mesmo uma data específica (autodeclaração de prazo definido na própria lei), qualquer que seja o prazo pretendido para *vacatio legis*, período no qual os estabelecimentos empresariais poderão realizar as adaptações necessárias e os consumidores poderão ser informados adequadamente sobre seus novos direitos.

Sugere-se a seguinte **emenda modificativa** ao Projeto de Lei nº 068/2025, a fim de promover sua adequação técnica, com a redação sugerida a seguir:

Art. 4º Esta Lei entra em vigor após decorridos 60 (sessenta) dias de sua publicação oficial.

Art. 5º Durante o período de *vacatio legis*, os estabelecimentos abrangidos por esta Lei deverão promover as adequações necessárias ao seu fiel cumprimento.

Essa alteração, além de conferir maior clareza ao comando normativo, está em conformidade com a LINDB, evitando interpretações equívocas quanto à vigência e aplicabilidade da norma.



3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria Geral Legislativa opina pela constitucionalidade, legalidade e regularidade formal do Projeto de Lei nº 068/2025, de iniciativa parlamentar, por versar sobre matéria de interesse local, cuja competência legislativa é conferida ao Município pelo art. 30, inciso I, da Constituição Federal, e art. 8º, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Contudo, para garantir maior segurança jurídica e clareza normativa quanto à vigência e à produção de efeitos da norma, recomenda-se a apresentação de emenda modificativa aos artigos 4º e 5º, nos termos indicados no item 2.3 deste parecer, de modo a compatibilizar o prazo de *vacatio legis* com a entrada em vigor da lei.

Recomenda-se que Projeto de Lei nº 068/2025 seja encaminhado para parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (análise formal e jurídica) e para Comissão de Defesa dos Direitos do Contribuinte e do Consumidor (análise temática sobre proteção ao consumidor).

É o parecer, salvo melhor juízo da autoridade superior.

Parauapebas, Pará, 22 de maio de 2025.

JÚLIO CÉSAR FERNANDES CARNEIRO
Procurador Geral Legislativo
Portaria nº 002/2025