



ESTADO DO TOCANTINS  
PODER LEGISLATIVO

## DESPACHO

Encaminhado a Procuradoria Geral deste Poder, para análise e Parecer Jurídico os autos referente ao **Projeto de Lei 275, de 27 de outubro de 2020**, de autoria do Senhor Deputado Leo Barbosa que, “Obriga os supermercados, hipermercados e atacadistas a se absterem de operarem empilhadeiras, nos horários e locais que especifica, no âmbito do Estado do Tocantins, e dá outras providências”.

Sala das Comissões, 24 de novembro de 2020.

Deputado **RICARDO AYRES**  
Relator



**ESTADO DO TOCANTINS  
PODER LEGISLATIVO**

**MATÉRIA: PROJETO DE LEI Nº 275/20**

**DATA DE APRESENTAÇÃO: 10/11/20**

**AUTOR: DEPUTADO LÉO BARBOSA**

**PARECER JURÍDICO Nº 236/2020-PJA/AL**

**Sr. Procurador Geral,**

**PROPOSIÇÃO E JUSTIFICATIVA**

Nomeado relator pela CCJ, o Deputado Ricardo Ayres solicita parecer jurídico em Projeto de Lei nº 275/20, de autoria do Deputado Léo Barbosa, obrigando os supermercados, hipermercados e atacadistas a se absterem de operarem empilhadeiras, nos horários e locais que especifica, no âmbito do Estado do Tocantins.

Argumenta a justificativa de fls. 03:

“O presente projeto tem justamente o objetivo de evitar mais mortes e lesões corporais por acidentes na operação destes equipamentos, como a queda de gôndolas com produtos que matou uma funcionária e deixou pelo menos outras oito pessoas feridas no supermercado Mix Atacarejo, da Curva do (0, no Bairro de Vinhais, em São Luís (MA), no último dia 2 de Outubro.”

**COMPETÊNCIA E INICIATIVA**

Em termos de competência o Art. 24, V, VIII da Carta Federal autorizam os Estados federados a legislar, concorrentemente, sobre produção, consumo e responsabilidade por dano ao consumidor, sendo lícita a apresentação da matéria que trate de tais assuntos perante o Parlamento Estadual, com alcance nos limites do território tocaninense.

Contudo, ao tutelar atividade laboral produzida em supermercados, atacadistas e similares, o Estado está, **indiretamente**, fixando regras de direito trabalhista, pois está dizendo que determinada atividade coloca em risco, em primeiro lugar, os empregados da empresa. E é da competência



## ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

privativa da União legislar sobre Direito do Trabalho, inclusive na designação de situações de insalubridade e periculosidade.

No que diz respeito à iniciativa parlamentar do Projeto de Lei nº 275/20, o art. 27 da Constituição Estadual não restringe a deflagração de processo legislativo tratando de matéria ligada a consumo e proteção à vida e integridade física do consumidor, pelos membros desta Casa de Leis, aplicando-se ao caso a regra geral do seu caput.

### INTERFERÊNCIA NA ECONOMIA E PROPRIEDADE PRIVADA

Dentre as garantias e direitos consagrados no Título VII, da Ordem Econômica e Financeira prevista na Carta da República, encontra-se o Princípio da Livre Iniciativa, pautado no respeito à propriedade privada e a defesa do consumidor, nos termos do art. 170, II, V da Constituição.

Portanto, ao mesmo tempo em que o Princípio Constitucional da Livre Iniciativa salvaguarda interferência estatal indevida na iniciativa e propriedade privada, não exime o Estado de proteger o consumidor, sua vida e integridade física, em aparente conflito de interesses que deve merecer, do administrador público e do legislador, extrema cautela, observação, bom senso e atenção às circunstâncias específicas de cada caso.

Não resta a menor dúvida que a defesa da vida e da integridade física do consumidor devem sempre merecer a atenção prioritária e o cuidado do Estado, inclusive com eventual intervenção no domínio econômico privado, quando estes preciosos bens estiverem **realmente em iminente e real perigo**.

No entanto, a notícia de um acidente isolado, talvez fruto da imperícia, imprudência ou negligência de seus autores na condução dos trabalhos manuseio de mercadorias com empilhadeira, dentro de um supermercado em São Luís -MA, não justifica, por si só, a criação de lei disciplinando horários e procedimentos de uso desse equipamento, em estabelecimentos comerciais similares no âmbito do Estado do Tocantins.





## ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

Ora, Sr. Procurador Geral, o Estado não pode editar leis interferindo na administração das empresas privadas, todas as vezes que ocorrer algum acidente isolado em alguma parte do mundo, sem que haja qualquer indício real de riscos de novas ocorrências da mesma natureza, com as mesmas características.

O raciocínio empreendido pelo autor, ao propor restrições de horário para a operação de empilhadeiras, conduz à necessidade também de proibir toda e qualquer estante ou prateleira que possa vir a tombar em cima de algum cliente ou empregado de qualquer empresa, criando a obrigatoriedade dos produtos serem armazenados no chão, onde não há o perigo de queda. Isso seria um absurdo, evidentemente.

A adoção de procedimentos semelhantes levaria o Estado a gerenciar e limitar inúmeros procedimentos em empresas e propriedades públicas e privadas, limitando a produção e circulação de mercadorias em prol de evitar hipotéticos acidentes que decorrem de culpa ou seja, de operação negligente, imprudente ou realizada com imperícia.

Esse tipo de comportamento do Estado, exemplificado pela proposição sob exame tem relação de custo/benefício muito ruim, pois traz enormes prejuízos econômicos à sociedade, sob o pretexto de evitar danos que decorrem, não do trabalho ou da operacionalização regular da atividade, mas de erro crasso do ser humano.

Nessa linha de raciocínio, o Estado, por previsão constitucional, que consagra o Princípio da Livre Concorrência, somente poderá intervir na atividade privada quando realmente houver, inequivocamente, questões que mereçam correção ou restrição para evitar riscos iminentes de prejuízos ao cidadão.

Não é porque, eventualmente algum crime é cometido com o uso de arma branca, que o Estado determinará a proibição ou o controle da fabricação ou venda de facas em seu território. Isso seria um absurdo sem precedentes. Afinal, as atividades econômicas das empresas públicas e privadas quando executadas indevidamente, por culpa ou dolo, normalmente, podem sim causar danos materiais ou pessoais a empregados ou clientes e nem por isso o Estado precisa tutelar minuciosamente as condutas empresariais.



## ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

O que o Estado faz é responsabilizar o mal uso do instrumento. E essa conduta, de responsabilização e aplicação de sanções penais, civis e administrativas destina-se, igualmente, à operação inadequada de empilhadeiras e o armazenamento e acondicionamento de produtos em supermercados e similares.

Em relação a proibição de intervenção no domínio econômico, consagrado pelo Princípio Constitucional da Livre Concorrência, os Tribunais pátrios assim têm se manifestado:

"MS 33003 AP (TJ-AP)

Jurisprudência • Tribunal de Justiça do Amapá

**Ementa: PRINCÍPIOS DA LIVRE CONCORRÊNCIA E DA PROPRIEDADE PRIVADA. AUTORIZAÇÃO PARA ABASTECIMENTO DE BARES. CONFIRMAÇÃO DA SENTENÇA.** 1) Por ferir os **princípios** constitucionais da **livre iniciativa** e **concorrência**, bem como da **propriedade privada**, é ilegal e abusiva a determinação de comissão municipal organizadora de evento que proíbe o abastecimento de bebidas em bares radicados no local da programação, passível, portanto, de correção via mandamus. Inteligência do art. 170 da Constituição Federal; 2) Sentença que se mantém, face ao reconhecimento do direito líquido e certo dos impetrantes; 2) Improvimento da Remessa Oficial".

"O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 907, Rel. Min. Alexandre de Moraes, cujo acórdão coube a minha relatoria, entendeu que viola o princípio da livre iniciativa – art. 107, IV, da CF/1988 – a obrigatoriedade de exigir que os supermercados e estabelecimentos do gênero ofereçam serviço de empacotamento das compras. (...) O acórdão proferido pelo Tribunal de origem divergiu desta orientação, pois entendeu ser constitucional a obrigatoriedade de oferecimento desse serviço, considerando inconstitucional apenas a obrigatoriedade de contratar empacotadores. Nesse sentido confira-se o RE 822.264, Rel. Min. Dias Toffoli, que declarou a inconstitucionalidade da Lei 9.770, de 24 de outubro de 2011, do Município de Sorocaba, que tornava obrigatória a instalação de serviço ambulatorial, contando com, no mínimo, um enfermeiro, destinado ao primeiro atendimento de clientes e funcionários, nos shoppings e hipermercados do município.

9





## ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

Nesse ponto, o recurso merece provimento”.

[RE 402.136, rel. min. **Roberto Barroso**, dec. monocrática, j. 25-4-2018, *DJE* 84 de 2-5-2018.]

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/1988, de que é exemplo a competência para disciplinar o horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais (Súmula Vinculante 38). 3. Por outro lado, a Lei 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 2.130/1993.”

[ADI 907, rel. min. **Alexandre de Moraes**, red. p/ o ac. **Roberto Barroso**, P, j. 1º-8-2017, *DJE* 266 de 24-11-2017.]

3. “Pois bem. Considerando a natureza das atividades ordinariamente exercidas nos shoppings e nos hipermercados, constata-se que inexistente proporcionalidade na exigência feita pela lei municipal, a qual restringe o princípio da livre iniciativa: o diploma em questão determina que seja instalado

9



## ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

nos estabelecimentos desses tipos localizados no Município de Sorocaba serviço ambulatorial, destinado a primeiro atendimento dos clientes, (...). Vide, ademais, que o não cumprimento dessa determinação nos prazos previstos resulta, sucessivamente, na imposição de multas progressivas e na interdição do estabelecimento, até que seja efetuada a regularização. De mais a mais, nem se diga que a lei impugnada deveria subsistir no tocante à obrigatoriedade de instalação, nos shoppings e hipermercados de Sorocaba, do serviço ambulatorial destinado a primeiro atendimento exclusivamente dos funcionários desses estabelecimentos. Afinal, é competência privativa da União legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I, da Constituição Federal)”.

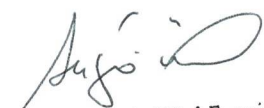
[RE 822.264, rel. min. **Dias Toffoli**, dec. monocrática, j. 27-9-2017, *DJE* 227 de 4-10-2017.]

## CONCLUSÃO

Nessa linha de raciocínio, em razão da previsão constitucional do Princípio da Livre Concorrência que inibe a interferência injustificada na iniciativa privada, respaldada pela interpretação da Corte Suprema, é possível concluir que a medida legislativa proposta mostra-se inadequada e desproporcional ao risco alegado, importando em sério prejuízo aos estabelecimentos comerciais atingidos.

Portanto, o Projeto de Lei nº 275/20, pelas razões jurídicas expostas neste parecer e por uma questão de bom senso, deve ser rejeitado e arquivado por essa Comissão de Constituição Justiça e Redação.

**Procuradoria Jurídica da Assembleia Legislativa,**  
em 16 de dezembro de 2020.

  
Sérgio Ricardo Vital Ferreira  
Procurador Jurídico  
Matrícula nº 275



**ESTADO DO TOCANTINS  
PODER LEGISLATIVO**

**PL Nº 275/2020**

**DATA DA APRESENTAÇÃO: 10/11/2020**

**AUTOR:** Dep. Leo Barbosa

**ASSUNTO:** Obriga os supermercados, hipermercados e atacadistas a se absterem de operarem empilhadeiras, nos horários e locais que especifica, no âmbito do Estado do Tocantins.

**DESPACHO Nº 082/2020/LEG/PGA/AL**

Aprovo o Parecer Jurídico do ilustre Procurador, *Dr. Sérgio Ricardo Vital Ferreira*.

Encaminhe-se ao Excelentíssimo Senhor Deputado Ricardo Ayres, relator do presente processo, para as devidas providências.

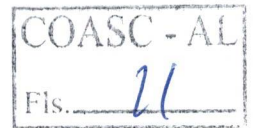
**Procuradoria Jurídica da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, em 17 de dezembro 2020.**

  
**Dr. Angelino Madeira**  
Subprocurador Geral da Assembleia  
Mat. 159





ESTADO DO TOCANTINS  
PODER LEGISLATIVO



**REFERÊNCIA:** Projeto de Lei nº **275/2020**  
**AUTOR:** Deputado **LEO BARBOSA**  
**ASSUNTO:** Obriga os supermercados, hipermercados e atacadistas a se absterem de operarem empilhadeiras, nos horários e locais que especifica, no âmbito do Estado do Tocantins.  
**RELATOR:** Deputado **RICARDO AYRES**

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**PARECER**

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do Deputado **LEO BARBOSA**, que “Obriga os supermercados, hipermercados e atacadistas a se absterem de operarem empilhadeiras, nos horários e locais que especifica, no âmbito do Estado do Tocantins”.

A matéria tem o objetivo de obrigar supermercados, hipermercados e atacadistas a se absterem de operarem empilhadeiras, nas áreas de circulação de público durante o funcionamento das lojas, podendo ocorrer apenas fora do horário comercial, obedecidas as regras estabelecidas em norma regulamentadora pertinente.

O Projeto permite o uso de empilhadeiras nas áreas de circulação de público, excepcionalmente, em casos de extrema necessidade, desde que realizado o necessário isolamento do perímetro, com supervisão de técnicos para avaliação de riscos.

A propositura foi submetida à análise e parecer jurídico da Procuradoria-Geral, que manifestou pela inconstitucionalidade da matéria.

A matéria foi encaminhada a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, a quem compete à análise do aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e técnica legislativa, para efeito de admissibilidade e tramitação, nos termos do artigo 46, inciso I, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins.

É o relatório.



ESTADO DO TOCANTINS  
PODER LEGISLATIVO

## II – VOTO

Apesar do louvável intuito do legislador estadual, a presente propositura não se encontra devidamente ancorada na competência legislativa atribuída aos parlamentares nos ditames da Constituição Federal.

A Constituição Federal consagra a ordem econômica nacional alicerçada na livre iniciativa e na propriedade privada, sendo defeso ao Estado interferir no domínio econômico do particular somente em casos excepcionais. Não sendo permitido o Estado interferir de forma direta e onerosa para a realização dessa situação.

O Projeto de Lei afronta os princípios fundamentais da livre iniciativa e da livre concorrência, insculpidos no inciso IV do art. 1º e no art. 170, *caput*, inciso IV e parágrafo único, da Constituição Federal, evidenciam o modelo capitalista de produção que vigora no atual Estado Democrático de Direito, assegurando o livre exercício da atividade econômica, independente de autorização de órgãos públicos.

Nessa linha de raciocínio, é oportuno ressaltar que a livre iniciativa se trata de uma garantia constitucional vinculada à liberdade, direito fundamental de primeira dimensão que, por sua vez, obriga o Estado a adotar uma posição de inércia em relação aos cidadãos, capazes de se autogerir, de acordo com suas próprias vontades e convicções.

Assim, o Estado deverá intervir na economia, excepcionalmente, para atuar unicamente como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, a fim de manter a ordem econômica e social, consoante disposto no art. 174 da Constituição da República.

No caso em comento, verifica-se, de um lado, que o livre exercício do comércio não admite interferências estatais graves, ao passo que, de outro lado, é cediço que a ordem econômica tem por fim assegurar a todos existência digna, de acordo com os ditames da justiça social, observados os princípios de defesa do consumidor, nos termos do artigo 170, incisos V e VII, da Carta Magna.

A respeito disso, na forma em que a proposta se apresenta, trazendo no seu artigo primeiro a obrigação de todos os supermercados, hipermercados e atacadistas a se absterem de operarem empilhadeiras, vislumbra-se interferência estatal indevida na livre iniciativa, a qual figura, a um só tempo, fundamento da República (art. 1º, IV, CF) e pilar do direito econômico brasileiro.

9





ESTADO DO TOCANTINS  
PODER LEGISLATIVO

Estar-se-ia a retirar dos estabelecimentos em questão a autonomia e a liberdade de gerenciar suas atividades econômicas, vez que a decisão sobre adquirir determinados serviços, em detrimento de outros, deve continuar na órbita de oportunidade e conveniência dos particulares, sob pena configurar interferência indevida do Poder Público nos negócios privados.

Guardada as proporções do caso, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou pela inconstitucionalidade de lei estadual que instituiu obrigação a estabelecimentos privados, assentando justamente a violação ao princípio constitucional da livre iniciativa, consoante ementa abaixo transcrita:

LEI ESTADUAL QUE ESTABELECE MEDIDAS DE SEGURANÇA EM ESTACIONAMENTOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Lei Estadual 1.748/1990, que impõe medidas de segurança em estacionamentos, é inconstitucional, quer por invadir a competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF/88, art. 22, I), conforme jurisprudência consolidada nesta Corte, quer por violar o princípio da livre iniciativa (CF/88, art. 170, parágrafo único, e art. 174). 2. Ação julgada procedente. (ADI 451, Relator (a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2017, Processo Eletrônico DJe-045, Divulg. 08-03-2018, Public. 09-03-2018).

Cuida-se, portanto, de proposição eivada de inconstitucionalidade material, vez que interfere diretamente na iniciativa privada, desrespeitando o art. 170 da Carta Magna.

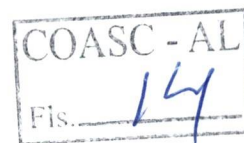
Assim, diante dos vícios apontados na presente proposta que comprometem e impedem sua regular tramitação, **VOTO** pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 275/2020.

**É o PARECER.**

Sala das Comissões, em 06 de abril de 2021.

  
Deputado **RICARDO AYRES**  
Relator





**ESTADO DO TOCANTINS  
PODER LEGISLATIVO**

**DESPACHO**

Aprovado o Parecer do(a) Relator(a)  
Deputado(a) RICARDO AYRES, referente ao Projeto  
de Lei nº 275/2020 na Comissão de Constituição, Justiça e  
Redação.

Encaminhe-se (ao) ARQUIVO

Sala das Comissões, 13 de ABRIL de 2021.

  
Deputado **RICARDO AYRES**  
Presidente

**MEMBROS EFEITIVOS**

  
Dep. **CLAUDIA LELIS**

Dep. **CLEITON CARDOSO**

  
Dep. **JORGE FREDERICO**

  
Dep. **PROF. JÚNIOR GEO**

**MEMBROS SUPLENTES**

Dep. **AMÁLIA SANTANA**

Dep. **ELENIL DA PENHA**

Dep. **OLYNTHO NETO**

Dep. **FABION GOMES**

Dep. **VILMAR DE OLIVEIRA**



ESTADO DO TOCANTINS  
PODER LEGISLATIVO

Ofício n.º 005/2021 - DIOLE

Palmas, 14 de abril de 2021.

Senhor Deputado,

Informo a Vossa Excelência que o Projeto de Lei nº 275, de 11 de novembro de 2020, de sua autoria que, “Obriga os supermercados, hipermercados e atacadista a se absterem de operarem empilhadeiras, nos horários e locais que especifica, no âmbito do Estado do Tocantins.”, foi deliberado na **Comissão de Constituição, Justiça e Redação**, no dia 13 do corrente mês e ano, pelo **Arquivamento**. Caso haja interesse, recorra no prazo legal, conforme o art. 73-A do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Atenciosamente,

Deputado **RICARDO AYRES**  
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação

A Sua Excelência  
Deputado **LEO BARBOSA**  
Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins  
**N E S T A**

*Recb. 26/04/2021  
Arquivo B. Plas.*