



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 139

**PL 163/2015. Vedaçāo ao funcionamento de
supermercados, hipermercados e atacados
aos domingos Inconstitucionalidade.**

Trata-se de requerimento de parecer formulado pela Vereadora Maria Helena Duarte acerca do Projeto de Lei nº 163/2015, que “Dispõe sobre o funcionamento dos Supermercados, Hipermercados e atacados aos domingos e dá outras providências”, de autoria do Vereador Itacir Soares. Recebido para parecer em 23/11/2015. Após recebimento para parecer, foi apresentada emenda ao §1º do art. 2º. Posteriormente, foi encaminhado pelo Vereador autor da proposição, à Procuradoria Jurídica, a título sugestivo, subsídio sobre o caso em tela. Ainda, em 23/11/2015, foi protocolado pedido de parecer pela Vereadora Carine Frassoni Silveira.

Em linhas gerais, a proposição veda o funcionamento dos referidos estabelecimentos aos domingos.

O Projeto Lei refere, em sua justificativa, a Súmula Vinculante nº 38 do Supremo Tribunal Federal, que assim dispõe: “É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial”, bem como a Constituição Federal: “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;”.

A título de esclarecimento, anteriormente à Súmula Vinculante nº 38, a Súmula 645 do STF regia o tema, com igual redação.

Há que se referir que há uma diferença em fixar os horários de funcionamento e em determinar a não abertura dos estabelecimentos, pois, logicamente, no primeiro há uma restrição parcial quanto aos horários de funcionamento, já no segundo, há uma vedaçāo ao funcionamento, e nesse sentido é a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, julgando inconstitucional leis de vários municípios que tratavam do tema, como, por exemplo, Uruguaiana, Palmeira das Missões, Rosário do Sul, Ijuí, Cachoeira do Sul, Alvorada e Rio Grande.

Vejamos o que dispõe a Constituição Estadual, no qual se embasam grande parte dos julgados sobre o tema:

Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 7, de 28/06/95)

Art. 157. Na organização de sua economia, em cumprimento ao que estabelece a Constituição Federal, o Estado zelará pelos seguintes princípios:

I - promoção do bem-estar do homem como fim essencial da produção e do desenvolvimento econômico;

II - valorização econômica e social do trabalho e do trabalhador, associada a uma política de expansão das oportunidades de emprego e de humanização do processo social de produção, com a defesa dos interesses do povo;

Art. 176. Os Municípios definirão o planejamento e a ordenação de usos, atividades e funções de interesse local, visando a:

I - melhorar a qualidade de vida nas cidades;

XI - promover o desenvolvimento econômico local;

Também a Constituição Federal:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

Sobre o tema, é a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N° 4.421/2014. VEDAÇÃO DO FUNCIONAMENTO DE MERCADOS E HIPERMERCADOS AOS DOMINGOS. VÍCIO DE INICIATIVA. AFRONTA AOS ARTIGOS 8º, 19, 157, I E II E 176, I E XI, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Os municípios não têm competência para vedar o funcionamento do comércio aos domingos ou qualquer outro dia da semana, mas apenas para legislar sobre o horário de funcionamento dos estabelecimentos comerciais, conforme,



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

inclusive, disposto na Súmula nº 419 do STF. Inconstitucionalidade da parte final do art. 1º da Lei 4.421/14, de Uruguaiana, que proíbe o funcionamento dos supermercados e hipermercados em alguns domingos do mês. Violação do artigo 8º, artigo 19, artigo 157, incisos I e II, e artigo 176, incisos I e XI, da Constituição Estadual. Precedentes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70062815675, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 13/07/2015) [grifo nosso]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N° 3.201/02 DO MUNICÍPIO DE PALMEIRA DAS MISSÕES. PROIBIÇÃO DE FUNCIONAMENTO DO COMÉRCIO AOS SÁBADOS À TARDE (DURANTE JANEIRO E FEVEREIRO), DOMINGOS E FERIADOS. Inconstitucionalidade material de lei do Município de Palmeira das Missões, que proíbe a abertura dos estabelecimentos comerciais aos sábados (durante o período compreendido entre janeiro e fevereiro), domingos e feriados. Violação do artigo 8º, artigo 19, artigo 157, incisos I e II, e artigo 176, incisos I e XI, da Constituição Estadual. Precedentes jurisprudenciais do Órgão Especial deste Tribunal de Justiça. JULGARAM PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70058018672, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 23/06/2014). [grifo nosso]

CONSTITUCIONAL. LEI MUNICIPAL N° 2.229/01. MUNICÍPIO DE ROSÁRIO DO SUL. FIXAÇÃO DE DIAS E HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DO COMÉRCIO LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE SUBSTANCIAL. A configuração da constitucionalidade formal de Lei Municipal, por força de seu ajustamento ao artigo 13, II, da Carta Estadual, não embaraça a que se reconheça a inconstitucionalidade substancial, decorrente da ofensa aos artigos 8º, 19, 157, I e II, e 176, I e XI, entre outros dispositivos do referido diploma, à medida que terminou por introduzir olímpica restrição ao comércio, afetando qualidade de vida, não promovendo desenvolvimento econômico, lastreada de irrazoabilidade no que ofertou alguns horários inteiramente desviados da realidade social e, na proporção que os endereçou a alguns, embora mesmo gênero de comércio, quebrando o fundamental respeito à igualdade, não fosse ofensa à livre iniciativa e ao valor social do trabalho. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70044111219, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 17/10/2011). [grifo nosso]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DO COMÉRCIO DO MUNICÍPIO DE IJUI AOS SÁBADOS - LEGITIMIDADE ATIVA DO PROPONENTE ANTE A PRESENÇA DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA - IRRELEVÂNCIA PARA O RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

DA NORMA IMPUGNADA DA ALTERAÇÃO NO ART. 13, II DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL PELA EC N° 35/03 QUE PERMITIU AOS MUNICÍPIOS ESTABELECER TAMBÉM OS DIAS DE FUNCIONAMENTO DO COMÉRCIO, NA MEDIDA EM QUE SE CONFIGURA VÍCIO DE NATUREZA SUBSTANCIAL - OFENSA AOS ARTIGOS 8°, 19, 157, I E II, E 176, I E XI DA CE/89 - PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. PERDA DE OBJETO PARCIAL DA AÇÃO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE EM PARTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70031071194, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 14/12/2009). [grifo nosso]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 3888, DE 17 DE AGOSTO DE 2009, DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL, QUE PROÍBE O FUNCIONAMENTO DOS ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS NOS DOMINGOS À TARDE E FERIADOS, ALÉM DE CONDICIONAR A ABERTURA NESSES DIAS À PRÉVIA CELEBRAÇÃO DE CONVENÇÃO COLETIVA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70031817471, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 14/12/2009) [grifo nosso]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 1.172/2001 DO MUNICÍPIO DE ALVORADA. FUNCIONAMENTO DO COMÉRCIO AOS DOMINGOS E FERIADOS CONDICIONADO À PRÉVIA CONVENÇÃO COLETIVA. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. 1. Preliminar rejeitada. Representação processual regularizada no prazo ofertado para tal. 2. Não obstante o disposto no art. 13, II, da Constituição Estadual, afigura-se inconstitucional a norma impugnada, por dispor a respeito de direito do trabalho, notadamente na parte em que criou a obrigatoriedade de convenção coletiva para trabalho aos domingos e feriados no Município de Alvorada. 3. Inconstitucionalidade também verificada em relação aos arts. 8°, 19, 157, I e II, e 176, I e XI, da Constituição Estadual, por impor injustificada restrição ao comércio, ofendendo os princípios da promoção do bem-estar social do homem como fim essencial da produção e do desenvolvimento econômico e da valorização econômica do trabalho e do trabalhador. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70058025842, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 27/10/2014) [grifo nosso]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N° 6.565/2008 DO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE. PROIBIÇÃO DE FUNCIONAMENTO DO COMÉRCIO AOS DOMINGOS E FERIADOS. Inconstitucionalidade material de lei do Município de Rio Grande, que proíbe a abertura dos estabelecimentos comerciais aos domingos e feriados. Violação dos artigos 8°, 19, 157, I e II, e 176, I e XI, da Constituição Estadual. Precedentes jurisprudenciais deste Tribunal: ADIn 70008442238 (Rel. Des. Luiz Ari Azambuja



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Ramos); ADIn 70004762472 (Rel. Des. Clarindo Favretto) e ADIns 70007760325 e 70005683040 (Rel. Des. Arminio José Abreu Lima da Rosa). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70025281668, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio dos Santos Caminha, Julgado em 09/03/2009) [grifo nosso]

Portanto, da leitura dos fundamentos supracitados é possível verificar que o Poder Legislativo Municipal não pode dispor sobre a vedação do funcionamento dos supermercados e hipermercados em dias determinados, e, reforçando a fundamentação, o recente julgado nº 70062815675, datado 13/07/2015, já devidamente colacionado.

Sobre o tema, ainda, o julgado nº 70030497028, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 27/04/2011, que envolveu o Município de Sant'Ana do Livramento, conforme segue:

REEXAME NECESSÁRIO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROIBIÇÃO DE FUNCIONAMENTO DO COMÉRCIO AOS DOMINGOS E FERIADOS. ILEGALIDADE CONFIGURADA. MATÉRIA JÁ PACIFICADA NESTE TRIBUNAL. SENTENÇA CONFIRMADA EM REEXAME NECESSÁRIO. (Reexame Necessário Nº 70030497028, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 27/04/2011)

Todavia, não se deixa de esboçar manifestação acerca do subsídio fornecido pelo Vereador autor da proposição, “parecer sobre a Súmula Vinculante 38 do STF”.

Nos autos do julgado nº 70007922362, envolvendo o Município de Lajeado, havia sido julgada a inconstitucionalidade da legislação municipal, assim ementado:

LEI MUNICIPAL. RESTRIÇÃO AO COMÉRCIO AOS DOMINGOS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 8.º, 19, 157, I, II, E V, E 176, I E II, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70007922362, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 19/04/2004)

Tal julgado foi levado ao crivo do Supremo Tribunal Federal, que entendeu por meio do voto do Relator, Ministro Sepúlveda Pertence, ser aplicável a Súmula 645, já referida, cujo voto foi o seguinte:

“Como se depreende dos autos, trata-se no caso de questão envolvendo a legitimidade de lei municipal que fixa horário de funcionamento dos estabelecimentos comerciais, motivo pelo qual perfeitamente aplicável ao caso a Súmula 645 (“É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial”).

Negujo que a competência é o meu voto.”



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

O julgado restou assim ementado:

Município: competência para a fixação de horário de funcionamento de estabelecimento comercial: incidência da Súmula 645. (AI 565882 AgR, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 03/08/2007, DJe-092 DIVULG 30-08-2007 PUBLIC 31-08-2007 DJ 31-08-2007 PP-00030 EMENT VOL-02287-06 PP-01358)

A problemática desse julgado surge na medida em que não aborda, no voto do relator, disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=484556>, qualquer distinção entre horário de funcionamento e a não abertura do estabelecimento, que são questões distintas, pois se limita a referir, em linhas gerais, a Súmula 645 do STF, de tal ponto, que, salvo entendimento diverso, em nenhum momento refere a inviabilidade de abertura, mas faz ressalva tão somente ao horário de funcionamento, portanto, em tese, não há com se chegar ao entendimento da viabilidade de abertura dos estabelecimentos comerciais aos domingos.

Por fim, é de se referir a existência da Súmula 419 do STF acerca da competência dos Municípios realizarem a regulamentação de horários de funcionamento do comércio, vejamos:

“Os Municípios têm competência para regular o horário do comércio local, desde que não infrinjam leis estaduais ou federais válidas.”

Porém, s.m.j., o parecer é no sentido da impossibilidade de tramitação do Projeto de Lei por inconstitucionalidade de vício formal e material.

Santana do Livramento, 25 de novembro de 2015.


Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico