



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

Parecer nº 002/2018

”Projeto de Lei Complementar”, que altera a redação do art. 164 do Código de Posturas do Município (Lei Complementar nº 19/1996). Constitucionalidade. Inteligências das Constituições Federal e Estadual e da Lei Federal nº 10.101/2000.

Trata-se de solicitação de parecer, formulado pelo Vereador Maurício (Galo) Del Fabro, datado de 20/02/2018, acerca de “futuro” Projeto de Lei Complementar”, que altera a redação do art. 164 do Código de Posturas do Município (Lei Complementar nº 19/1996). Recebida a solicitação de parecer em 21/02/2018.

Inicialmente, há que comparar a redação em vigor e a redação sugerida:

Artigo 164 – Os estabelecimentos comerciais, industriais e/ou prestadores de serviços de todas as espécies poderão funcionar livremente, abrindo e fechando a qualquer horário ou funcionando ininterruptamente durante as 24 (vinte e quatro) horas do dia, inclusive aos sábados e domingos, desde que observem as disposições da legislação federal que regula o contrato de duração da jornada e condições de trabalho.	Artigo 164 – Os estabelecimentos comerciais, industriais e ou prestadores de serviços de todas as espécies poderão funcionar livremente, abrindo e fechando em qualquer horário ou funcionando ininterruptamente durante 24 horas do dia, inclusive sábados, domingos e feriados municipais, estaduais e nacionais, desde que observem as disposições da Lei Federal que regula o contrato de duração da jornada e condições de trabalho.
---	---

O que se vislumbra pela alteração é que há a inclusão dos dias caracterizados como “... feriados municipais, estaduais e nacionais...” para fins de abertura do comércio.

A temática ora submetida a parecer não é nova dentro do espaço jurídico, já tendo sido objeto de análise em inúmeras situações anteriores pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.421/2014. VEDAÇÃO DO FUNCIONAMENTO DE MERCADOS E HIPERMERCADOS AOS DOMINGOS. VÍCIO DE INICIATIVA. AFRONTA AOS ARTIGOS 8º, 19, 157, I E II



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

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, 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)

CONSTITUCIONAL. LEI MUNICIPAL Nº 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)

Na linha de posicionamento esboçado nos julgados transcritos, os dispositivos legais municipais dos julgados suprarreferidos possuem flagrante vício de inconstitucionalidade material, na medida em que o ente municipal editou norma que não se limita a disciplinar o funcionamento do comércio local, atendendo ao peculiar interesse municipal, mas proibiu o exercício do comércio aos sábados, domingos e feriados, o que claramente desborda dos limites constitucionalmente postos agredindo os preceitos da livre iniciativa e da liberdade de concorrência, do valor social do trabalho e os interesses dos consumidores, esses últimos assegurados no artigo 170 da Constituição Federal, de



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

aplicabilidade aos municípios por força do disposto no artigo 8º, caput, da Constituição Estadual, *in verbis*:

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;

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Constituição Estadual

Art. 8º - 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.

Em que pese que o artigo 13, inciso II, da Constituição Estadual¹ autorize o Município a *dispor sobre o horário e dias de funcionamento do comércio local*, a norma constitucional estadual não confere ao ente federado liberdade absoluta e irrestrita para disciplinar a matéria. Ao inverso, exige que o regramento acerca do horário de funcionamento do comércio esteja compatibilizado com os princípios e regras constitucionais e, notadamente, com o preceito da razoabilidade, inserto no artigo 19, *caput*, da CE².

Por outro lado, inaplicável qualquer argumentação pura e simples da incidência da competência legislativa remanescente para tratar de assuntos de interesse local inscrita no artigo 30,

¹ Art. 13. É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:

II - *dispor sobre o horário e dias de funcionamento do comércio local e de eventos comerciais temporários de natureza econômica;*

² 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 impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, **da razoabilidade**, da economicidade, da motivação e o seguinte:



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

inciso I, da Constituição Federal³, visto que a competência da municipalidade para legislar sobre o assunto é eminentemente supletiva na espécie.

Vejamos a linha de entendimento dos Tribunais Superiores:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PREQUESTIONAMENTO. SUPERMERCADOS. FUNCIONAMENTO AOS DOMINGOS E FERIADOS. LEI N. 605/49 E DECRETO N. 27.048/49. POSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. PRECEDENTES. 1. Aplicam-se os óbices previstos nas Súmulas n. 282 e 356/STF na hipótese em que as questões infraconstitucionais suscitadas não foram debatidas no acórdão recorrido nem, a respeito, foram opostos embargos de declaração. 2. É permitido o funcionamento de supermercados aos domingos e feriados. 3. O STJ já firmou entendimento de que compete à União legislar sobre as atividades comerciais varejistas no território nacional, inclusive no que tange ao horário de funcionamento do comércio, uma vez que prevalece o interesse coletivo de âmbito nacional em detrimento do interesse peculiar do município. 4. Recurso especial conhecido parcialmente e provido. (REsp nº 506876/SP, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Segunda Turma, DJ 15.03.2007) [grifo nosso]

Mandado de Segurança. Supermercado. Comerciais Varejistas nos Domingos e Feriados. Autonomia Municipal (art. 30, I, C.F.). Definição do "Peculiar Interesse". Lei 605/49. Decreto 27.048/49. Súmula 419/STF. 1. Predomina a competência da União Federal, decorrente das exigências sociais e econômicas contemporâneas, para legislar sobre as atividades comerciais varejistas no território nacional. O interesse coletivo com alcance nacional prevalece sobre o assunto é supletiva. 2. Resguardados os direitos do empregados e ditada a obrigação de comunicação à Administração Municipal e à Delegacia do Trabalho. 3. Precedentes jurisprudenciais. 4. Recurso provido. (RMS nº 9.376, Rel. Ministro Milton Luiz Pereira, Primeira Turma, DJ de 22.11.99) [grifo nosso]

Buscando uniformizar o assunto em voga foi editada a Súmula Vinculante nº 38 do Supremo Tribunal Federal, que considerou o horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais matéria de interesse local de competência municipal, *in verbis*:

³ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial.

Porém, súmula vinculante – a par de não possuir caráter absoluto, porquanto deve ser pautada pelos parâmetros constitucionais de regência – compete que seja integrada e interpretada à luz da Súmula nº 419 da mesma Corte Suprema, que assim preconiza:

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

Não pode ser olvidado que a Lei Federal nº 10.101/2000, que dispõe sobre a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa e dá outras providências, já autoriza o trabalho aos domingos e feriados nas atividades de comércio em geral, consoante expresso em seus artigos 6º e 6ºA:

Art. 6º - Fica autorizado o trabalho aos domingos nas atividades do comércio em geral, observada a legislação municipal, nos termos do art. 30, inciso I, da Constituição.

Parágrafo único. O repouso semanal remunerado deverá coincidir, pelo menos uma vez no período máximo de três semanas, com o domingo, respeitadas as demais normas de proteção ao trabalho e outras a serem estipuladas em negociação coletiva.

Art. 6º-A. É permitido o trabalho em feriados nas atividades do comércio em geral, desde que autorizado em convenção coletiva de trabalho e observada a legislação municipal, nos termos do art. 30, inciso I, da Constituição. (Incluído pela Lei nº 11.603, de 2007)

Dessa forma, o que se extrai do PLC em tela é que pretende nada mais do que regulamentar a questão de funcionamento de comércio no âmbito municipal, o que é amplamente permitido à luz dos dispositivos legais referidos e da farta jurisprudência sobre o assunto.

Todavia, lei em sentido inverso, restringindo a abertura de estabelecimentos comerciais e congêneres feriria dispositivos da CE, sabidamente os artigos 8º, *caput*, 19, *caput*⁴, 157⁵, incisos I, II e V, e 176⁶, incisos I e XI.

⁴ 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 impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte:



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Assim sendo, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo⁷, é pela constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar a ser apresentado.

Sant'Ana do Livramento, 23 de fevereiro de 2018.


Christiano Fagundes da Silva

Procurador Jurídico

⁵ Art. 157. Na organização de sua economia, em cumprimento ao que estabelece a Constituição Federal, o Estado zelarà 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;

V - convivência da livre concorrência com a economia estatal;

⁶ 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;

⁷ STF. MS 24073.