



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

Parecer nº 016/2018

Emenda ao Projeto de Lei Complementar
nº 001/2018, que acrescenta o parágrafo
único ao art. 164 do Código de Posturas.
Inconstitucionalidade material

Trata-se de solicitação de parecer, formulado pela Vereadora Maria Helena Duarte, datado de 02/04/2018, acerca de emenda ao Projeto de Lei Complementar nº 001/2018, vindo a acrescentar parágrafo único ao art. 164 do Código de Posturas. Recebida a solicitação de parecer em 03/04/2018.

Inicialmente, há que se comparar a redação em vigor, a redação sugerida junto ao Projeto de Lei Complementar, e a redação objeto da emenda:

Redação vigente	Redação proposta no PLC 001/2018	Redação proposta na emenda ao PLC 001/2018
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. Parágrafo único. Deverão os estabelecimentos permanecer fechados nos feriados nacionais e municipais.	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. Parágrafo único. Deverão os estabelecimentos permanecer fechados nos feriados nacionais e municipais. (Revogado pela Lei -- -----).	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. Parágrafo único. É permitida a abertura e funcionamento do comércio em geral, inclusive as lojas francas, denominados “free shops”, nos feriados Municipais, Estaduais e Federais, mediante acordo coletivo e/ou convenção coletiva com os sindicatos, representantes dos empregados e empregadores.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

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, como, por exemplo, no julgado abaixo colacionado:

AÇÃO 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 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) [grifo nosso]

Na linha de posicionamento esboçada no julgado transcrito, os dispositivos legais municipais do julgado suprarreferido possui 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 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;



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

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, 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*

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:

³ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

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*:

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.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

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)

Em que pese a emenda estar autorizando que “*mediante acordo coletivo e/ou convenção coletiva com os sindicatos, representantes dos empregados e empregadores*” seja permitida a abertura e funcionamento do comércio em geral, inclusive as lojas francas, denominados “free shops”, nos feriados Municipais, Estaduais e Federais, se está, ainda que indiretamente, indo de encontro à legislação vigente, pois, ainda que não explicitamente, há uma limitação de abertura de comércio, cuja solução é remetida para solução via acordo coletivo ou convenção coletiva. Ademais, o tema é objeto da Lei Federal nº 10.101/2000, o que, via de regra, é competência privativa da União:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; [grifo nosso]

Dessa forma, o que se extrai do PLC em tela é que pretende nada mais do que vedar que os estabelecimentos comerciais permaneçam fechados nos feriados nacionais e municipais.

O que se denota, em tese, é que com a redação atual, que restringe a abertura de estabelecimentos comerciais e congêneres, é que está contrariando 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:

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;



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Assim sendo, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo⁷, é pela inconstitucionalidade da Emenda ao Projeto de Lei Complementar nº 001/2018.

Sant'Ana do Livramento, 5 de abril de 2018.


Christiano Fagundes da Silva

Procurador Jurídico

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.