



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

PROCESSO N.º 70076308196 - TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROponentes: SINDICATO INTERMUNICIPAL DO COMÉRCIO
VAREJISTA DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL

REqueridos: MUNICÍPIO DE DOM PEDRITO E CÂMARA
MUNICIPAL DE VEREADORES DE DOM PEDRITO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Dom Pedrito. Artigo 2º da Lei Municipal n.º 196, de 21 de dezembro de 1990, que estabelece horário para funcionamento do comércio e dá providência correlata. Proibição de funcionamento de estabelecimentos comerciais aos domingos e feriados. Limitação promovida em nome do interesse local que não se harmoniza com os princípios insculpidos nas Cartas Estadual e Federal. Vício material de inconstitucionalidade. Precedentes jurisprudenciais. Ofensa aos artigos 8º, “caput”, 19, “caput”, 157, incisos I, II e V, e 176, incisos I e XI, todos da Constituição Estadual, combinado com os artigos 5º, “caput”, e 170, ambos da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

*Constituição Federal. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO
PEDIDO.*

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pelo **Sindicato Intermunicipal do Comércio Varejista de Gêneros Alimentícios do Estado do Rio Grande do Sul - SINDIGÊNEROS**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico do artigo 2º da Lei Municipal n.º 196, de 21 de dezembro de 1990, de Dom Pedrito, *que estabelece horário para funcionamento do comércio e dá providência correlata*, promovendo restrições à abertura do comércio local, por violação aos artigos 1º, 8º, 19, 157, incisos I, II e V, e 176, incisos I e XI, todos da Constituição Estadual.

Sustentou o proponente, em apertada síntese, que a norma hostilizada afronta a Constituição Estadual, na medida em que proíbe a abertura do comércio local em domingos e feriados, ressalvando determinadas atividades e aqueles estabelecimentos atendidos pelos proprietários, ferindo, assim, diversos princípios constitucionais, tais como, da isonomia, da promoção do bem-estar social do homem, da valorização econômica do trabalho e do trabalhador, da livre concorrência, da defesa do consumidor e da razoabilidade. Argumento, ainda, que há ofensa ao princípio do bloqueio de competência, pois a lei impugnada invadiu a competência privativa da União, posto que ao Município compete apenas dispor



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

sobre o horário de funcionamento e, não, sobre os dias de atividade. Disse que a Lei Federal n.º 649/1949 e dos Decretos Federais n.º 27.048/1949 e n.º 9.127/2017 regulam exhaustivamente a matéria e autorizam o trabalho aos domingos. Colacionou precedentes. Postulou liminar para imediata suspensão da eficácia do artigo 2º da Lei Municipal n.º 196/1990 de Dom Pedrito, e, ao final, o julgamento de procedência com a declaração de inconstitucionalidade da norma inquinada (fls. 04-22). Juntou documentos (fls. 23-47).

A liminar pleiteada foi indeferida (fls. 53-56).

A Câmara de Vereadores de Dom Pedrito, notificada, encaminhou cópia do processo legislativo da norma impugnada (fls. 71-72 e documentos das fls. 73-87).

A entidade sindical autora postulou reconsideração da decisão que denegou o pedido liminar (fls. 97-99), o que foi indeferido (fls. 123-124); requereu, ainda, a juntada de seu estatuto social (fls. 105-106 e documentos das fls. 107-122).

O Procurador-Geral do Estado, regularmente citado (fls. 62-64), pugnou pela manutenção do diploma legal questionado, forte no princípio que presume sua constitucionalidade (fls. 130-131).

O Município de Dom Pedrito, devidamente intimado, deixou transcorrer o prazo legal sem manifestação, nos termos da certidão da fl. 132.

Vieram os autos com vista ao Ministério Público (fls. 133-134).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

É o relatório.

2. O dispositivo legal guerreado foi vazado nos seguintes termos:

Lei Municipal n.º 196, de 21 de dezembro de 1990:

Estabelece horário para funcionamento do comércio e dá providência correlata.

Art. 1º - Os estabelecimentos comerciais e similares, localizados na Zona Urbana de Dom Pedrito, funcionarão nos seguintes horários: das segundas aos sábados, das 8:00 às 20:00 horas.

Art. 2º - Fica proibido o funcionamento dos estabelecimentos comerciais e similares aos domingos e feriados, declarados por Lei Municipal, Estadual ou Federal.

§ 1º - Executam-se da proibição:

a) As farmácias e drogarias, bares, restaurantes, açougues, lancherias, comércio de frutas e flores, confeitarias, hotéis, padarias, casa de diversões, estandes de jornais, livros e revistas, institutos de beleza, barbearias, cabelereiros, estúdios fotográficos, depósitos de bebidas e gelo, oficinas, garagens, postos de abastecimento de veículos e venda de gás liquefeito e casas funerárias, obedecida a Legislação Federal em vigor.

b) Os estabelecimentos atendidos pelo proprietário.

§ 2º - Aos domingos e feriados, as farmácias deverão funcionar em regime de plantão, na forma da legislação federal.

Art. 3º - Mediante solicitação conjunta dos Sindicatos das categorias profissionais correspondentes, ou entidades empregadoras, poderá o Prefeito Municipal estabelecer por decreto, horário especial para funcionamento do comércio nos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

dias que antecederem o Natal, Páscoa e Carnaval, bem como qualquer outra data, evento ou acontecimento considerado significativo para o Município.

Art. 4º - Aos infratores desta Lei, serão impostas multas de 500 a 1.000 BTNs mensais, ou indexador que eventualmente a substitua, aplicáveis em dobro no caso de reincidência.

Parágrafo Único – Em ocorrendo uma terceira reincidência, será cassado o Alvará.

Art. 5º - Revogadas as disposições em contrário, e especialmente a Lei n.º 179, de 22 de novembro de 1990, esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

3. Previamente ao exame da matéria de fundo, cumpre consignar que, examinando a documentação enfeixada no processado, verificou-se a juntada de instrumento de mandato contendo poderes especiais e apontamento da regra vergastada (fls. 42-43), o Estatuto Social do proponente (fls. 107-122), bem como a ata de posse da diretoria (fls. 23-25), documento que se mostra apto a evidenciar que o outorgante da procuração acostada é, de fato, o representante legal da entidade sindical.

Registre-se que o direito à propositura de ação direta de inconstitucionalidade pelas organizações sociais, entidades sindicais e associações é ponto tormentoso na doutrina e jurisprudência, ainda não tendo sido deduzidos critérios eficientes para sua determinação, exigindo que o exame da legitimidade seja feito em cada caso específico, visto que ausente regulamentação legal própria sobre o tema.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Com tais aportes, é possível extrair do respectivo Estatuto Social que a legitimidade ativa da entidade sindical resta demonstrada, já que essa possui, entre suas prerrogativas, representar perante as autoridades administrativas e judiciárias os interesses gerais da categoria econômica ligada ao comércio varejista de gêneros alimentícios (artigo 2º; fls. 108-109), tendo como respectiva base territorial de atuação vários Municípios, dentre eles, o de Dom Pedrito (artigo 1º, parágrafo único; fls. 107-108).

4. No mérito, vale asseverar que a matéria ora submetida à apreciação não é nova no âmbito desse Órgão Especial, já tendo sido objeto de análise em inúmeras situações anteriores, entre as quais se colocam os seguintes precedentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI MUNICIPAL 1.273/2016. PROIBIÇÃO SELETIVA DE FUNCIONAMENTO DE COMÉRCIO LOCAL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LIVRE CONCORRÊNCIA, DA DEFESA DO CONSUMIDOR E DA LIBERDADE DO EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS, QUE INFORMAM O MODELO DE ORDEM ECONÔMICA CONSAGRADO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Não se desconhece o teor do enunciado da Súmula 645 do STF, que reconhece a competência do município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial. No caso, o que esta em testilha não é a competência legislativa do município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial, mas a forma como se deu a regulação do comércio local, desatendendo aos princípios da livre concorrência e do livre comércio. Ou seja, arbitrariamente estabelece restrições ao funcionamento de estabelecimentos comerciais, permitindo a alguns e a outros não, o normal funcionamento. Há evidente



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

afronta aos princípios da livre concorrência, da defesa do consumidor e da liberdade do exercício das atividades econômicas, que informam o modelo de ordem econômica consagrado pela Constituição Federal (art. 170 e seu parágrafo único). Precedentes deste Órgão Especial e do STF. Rejeitada a preliminar. Ação julgada procedente. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70069519726, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 20/02/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SOLEDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.735/2015 - ARTIGOS 2º E 3º - QUE ESTABELECEU O HORÁRIO DE COMÉRCIO LOCAL. PROIBIÇÃO DE COMÉRCIO AOS SÁBADOS À TARDE E AOS DOMINGOS, EXCEPCIONADOS ALGUNS ESTABELECIMENTOS E TODOS AQUELES LOCALIZADOS ÀS MARGENS DA BR 386. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ISONOMIA, LIVRE INICIATIVA E LIVRE CONCORRÊNCIA, BEM COMO DE DISPOSITIVOS ESPECÍFICOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL (ARTIGOS 8º, 19, 157, INCISOS I, II E V, E 176, INCISOS I E XI) E FEDERAL (ARTIGOS 5º, INCISO I, 22, INCISO I, E 170). DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS INQUINADOS DE NULIDADE. PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS DEDUZIDOS NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70068324326, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 18/07/2016)

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

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)

*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. 8º, 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 Nº 70058025842, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 27/10/2014)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 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,***



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

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)

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)

Nessa linha, não há dúvida de que o dispositivo legal vergastado possui flagrante vício de inconstitucionalidade material, visto que o ente municipal editou norma que não se limita a disciplinar o funcionamento do comércio local, atendendo ao peculiar interesse do Município de Dom Pedrito, mas proibiu, terminantemente, o funcionamento do comércio varejista aos domingos e feriados, excepcionando, no seu parágrafo 1º, as farmácias e drogarias, bares, restaurantes, açougues, lancherias, comércio de frutas e flores,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

confeitarias, hotéis, padarias, casa de diversões, estandes de jornais, livros e revistas, institutos de beleza, barbearias, cabelereiros, estúdios fotográficos, depósitos de bebidas e gelo, oficinas, garagens, postos de abastecimento de veículos e venda de gás liquefeito e casas funerárias (alínea “a”), bem como os estabelecimentos atendidos pelos proprietários (alínea “b”), de molde a malferir, não somente o princípio da isonomia, consagrado no artigo 5º, *caput*, da Carta da República (*todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza*), mas, igualmente, os preceitos da livre iniciativa, da liberdade de concorrência, do valor social do trabalho e da defesa do consumidor, estes últimos assegurados no artigo 170 da Constituição Federal e aplicável 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:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

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.

[...].

Efetivamente, em que pese o artigo 13, inciso II, da Constituição Estadual¹, autorizar 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, mas, evidentemente, condiciona à observância dos princípios e regras fixados pela Constituição Federal, o que se descurou de fazer o Município de Dom Pedrito na hipótese em apreço.

De outro giro, no caso em testilha, inaplicável a argumentação pura e simples da incidência da competência legislativa remanescente para tratar de assuntos de interesse local inscrita no artigo

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;

[...].



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

30, inciso I, da Constituição Federal², visto que a competência da municipalidade para legislar sobre o assunto é eminentemente supletiva na espécie.

Sobre o tema, calha registrar o escólio de Fernanda Dias Menezes de Almeida³:

[...].

Quanto à forma de apresentação das competências municipais, preferiu o constituinte englobar num mesmo artigo as competências legislativas e materiais, privativas e concorrentes, abandonando a técnica mais racional de separar essas modalidades em artigos diferentes.

Assim é que nos incisos I e II do artigo 30 cuida-se, respectivamente, da competência legislativa privativa, que o Município exercerá nos assuntos de seu interesse, e da competência legislativa concorrente, cabendo-lhe suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

[...].

Zeno Veloso, em sua obra Controle Jurisdicional de Constitucionalidade⁴, assevera que:

[...].

O direito federal corta, sempre, o direito local quando a matéria tratada é da competência privativa da União (CF, art. 22), ou está compreendida na competência concorrente cumulativa (CF, art.24, § 4º). Nestes casos, sim, havendo antinomia ou colidência entre a norma estadual e a norma federal, aquela é afastada, e prevalece a da União.

[...].

² Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...].

³ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1998*. 4ed. .São Paulo: Atlas, 2007. p. 135.

⁴ VELOSO, Zeno. *Controle Jurisdicional de Constitucionalidade*. 2ed. p.330.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Na mesma trilha, a jurisprudência 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)

Mandado de Segurança. Supermercado. Comerciais Varejistas nos Domingos e Feriados. Autonomia Municipal (art. 30, I, C.F.). Defiguração 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)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Por isso mesmo, buscando uniformizar o assunto em foco, foi editada a Súmula Vinculante n.º 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.

No entanto, a precitada súmula vinculante – a par de não possuir caráter absoluto, porquanto deve ser pautada pelos parâmetros constitucionais de regência – impende seja integrada e interpretada à luz da Súmula n.º 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.

E a Lei Federal n.º 10.101/2000, que *dispõe sobre a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa e dá outras providências*, já autorizava o trabalho aos domingos e feriados nas atividades de comércio em geral, consoante expresso em seu artigo 6º:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

proteção ao trabalho e outras a serem estipuladas em negociação coletiva.

Nessa ordem, franca a incompatibilidade material entre a norma fustigada e o teor do artigo 6º da Lei Federal n.º 10.101/2000, antes transcrito.

Agregue-se a tudo isso, em derradeiro, excerto do voto exarado pelo eminente Desembargador Arminio José Abreu Lima da Rosa quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70007760325⁵, em que explicita as graves implicações de uma restrição tão exacerbada no funcionamento do comércio como a promovida pela municipalidade em relevo:

*“(…) A quase olímpica restrição ao comércio, em domingos e feriados, implica **hostilidade manifesta aos princípios relativos ao valor social do trabalho, do desenvolvimento, da livre iniciativa, expansão econômica e, como é óbvio, melhoria da qualidade de vida da cidade.***

*A par disso, infere-se a **irrazoabilidade de lei** que, ao suposto atendimento dos interesses de uma categoria **termina por refletir-se na vida de toda a coletividade**, afetando-a sobremaneira.*

*Sem falar em que, na permissão a que nos domingos exerçam sua atividade empresarial apenas empresas de grande porte, **estabelece odiosa distinção quanto às empresas de pequeno porte que não sejam de conotação familiar ou atendidas apenas por seus sócios.***

⁵ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 9.268/03, MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. VEDAÇÃO QUASE GENERALIZADA DE FUNCIONAMENTO DO COMÉRCIO EM DOMINGOS E FERIADOS. LEI NOVA E JUÍZO DE VEROSSIMILHANÇA QUANTO À INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. Afigura-se elevada a probabilidade da inconstitucionalidade de lei municipal que, ao argumento de dispor sobre horário de funcionamento do comércio, proibindo que tal ocorra em qualquer horário, com mínimas ressalvas, termina por inibir atividade mercantil durante todos dias de domingos e feriados, conflitando com os arts. 8.º, 19, 157, I, II e V, não fosse o art. 176, I e XI, todos da CE/89, já que a vedação dá-se em termos praticamente absolutos, com asfixiante restrição aos princípios relativos ao valor social do trabalho, da livre iniciativa, do desenvolvimento econômico, inclusive local, da expansão do emprego, sem falar nos da impessoalidade e da razoabilidade, todos eles albergados na Carta Estadual. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70007760325, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arminio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 10/05/2004)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

Quebra ao princípio da isonomia (art. 5.º, I, CF/88, albergado pelo art. 8.º da CE/89) que também se verifica na liberação, contida, por certo, deferida em prol de determinada atividade empresarial (gêneros alimentícios), em restrição a todas as demais. (...)”.

Logo, é inequívoca a mácula da norma impugnada, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 19, *caput*⁶, 157⁷, incisos I, II e V, e 176⁸, incisos I e XI, todos da Constituição Estadual.

⁶ 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:

[...].

⁷ 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;**
- III - democratização do acesso à propriedade dos meios de produção;
- IV - integração das economias latino-americanas;
- V - **convivência da livre concorrência com a economia estatal;**
- VI - planificação do desenvolvimento, determinante para o setor público e indicativo para o setor privado;
- VII - integração e descentralização das ações públicas setoriais;
- VIII - proteção da natureza e ordenação territorial;
- IX - integração dos Estados da Região Sul em programas conjuntos;
- X - resguardo das áreas de usufruto perpétuo dos índios e das que lhes pertencem a justo título;
- XI - condenação dos atos de exploração do homem pelo homem e de exploração predatória da natureza, considerando-se juridicamente ilícito e moralmente indefensável qualquer ganho individual ou social auferido com base neles;
- XII - promoção da segurança alimentar e nutricional.

[...].

⁸ 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;**
- II - promover a definição e a realização da função social da propriedade urbana;
- III - promover a ordenação territorial, integrando as diversas atividades e funções urbanas;
- IV - prevenir e corrigir as distorções do crescimento urbano;
- V - promover a recuperação dos bolsões de favelamento, sua integração e articulação com a malha urbana;
- VI - integrar as atividades urbanas e rurais;
- VII - distribuir os benefícios e encargos do processo de desenvolvimento das cidades, inibindo a especulação imobiliária, os vazios urbanos e a excessiva concentração urbana;
- VIII - impedir as agressões ao meio ambiente, estimulando ações preventivas e corretivas;
- IX - **promover a integração, racionalização e otimização da infra-estrutura urbana básica, priorizando os aglomerados de maior densidade populacional e as populações de menor renda;**
- X - preservar os sítios, as edificações e os monumentos de valor histórico, artístico e cultural;
- XI - promover o desenvolvimento econômico local;
- XII - *preservar as zonas de proteção de aeródromos, incluindo-as no planejamento e ordenação referidos no “caput”.*
- XIII - *promover, em conjunto com o órgão a que se refere o art. 235 desta Constituição, a inclusão social, inclusive a disponibilização de acesso gratuito e livre à Internet.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

5. Pelo exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL pela procedência do pedido, declarando-se a inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei Municipal n.º 196, de 21 de dezembro de 1990, de Dom Pedrito, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 13 de março de 2018.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

LFCL/KMS