



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

PROCESSO N.º 70079969424 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

**REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO E
CÂMARA DE VEREADORES DE SANTO ÂNGELO**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ARMÍNIO JOSÉ ABREU
LIMA DA ROSA**

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Santo Ângelo. Normas que disciplinam a realização de feiras itinerantes de venda de produtos e mercadorias a varejo. Artigo 3º, incisos III, VII e XII e parágrafo 6º, alíneas “a” e “b”, artigo 4º, caput e parágrafos 1º e 2º, e artigo 5º, todos da Lei Municipal n.º 4.196, de 20 de dezembro de 2017, do Município de Santo Ângelo. Afronta às liberdades de iniciativa e concorrência e à isonomia de tratamento entre comerciantes regulares e eventuais. Ofensa aos artigos 8º, “caput”, 19, “caput”, 157, incisos II e V, e 158, “caput”, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 1º, inciso IV, 5º, “caput”, e 170, “caput”, inciso IV e parágrafo único, da Constituição Federal. MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA INTEGRAL DO PEDIDO.



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio do **artigo 3º, incisos III, VII e XII e parágrafo 6º, alíneas “a” e “b”, artigo 4º, caput e parágrafos 1º e 2º, e artigo 5º**, todos da **Lei Municipal n.º 4.196**, de 20 de dezembro de 2017, do **Município de Santo Ângelo**, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 19, *caput*, 157, incisos II e V, e 158, *caput*, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 1º, inciso IV, 5º, *caput*, e 170, *caput*, inciso IV e parágrafo único, da Constituição Federal.

A petição inicial foi deferida (fls. 86/87).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, pugnando pela sua manutenção no ordenamento jurídico, forte no princípio que presume sua constitucionalidade (fl. 113).

O Município de Santo Ângelo e a Câmara de Vereadores de Santo Ângelo, embora regularmente notificados, mantiveram-se silentes (certidões das fls. 117/118).

É o breve relatório.

2. Analisados os autos, verifica-se que tanto a Câmara de Vereadores de Santo Ângelo como o Município de Santo Ângelo deixaram de se manifestar sobre a constitucionalidade da norma.



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

Cabe, então, reiterar os argumentos apresentados na inicial, os quais não foram rechaçados.

Com efeito, é iterativa a jurisprudência pátria no sentido de que as normas municipais que disciplinam a instalação e prática do comércio eventual em feiras e eventos, muito embora possam estabelecer distinções e restrições com o escopo de proteger o comércio local permanente e adequar sua realização às peculiaridades locais, não podem dispor de tal forma que venham a inviabilizar as liberdades de iniciativa e de concorrência asseguradas na Carta Federal ou violar a necessária isonomia entre comerciantes regulares e eventuais, seja através da fixação de exigências incompatíveis com a realização das chamadas feiras itinerantes, seja através de arbitramento de taxas e condições abusivas ou inexecutáveis.

A livre iniciativa é um dos fundamentos da República e princípio norteador da ordem econômica nacional, insculpido no artigo 170, *caput*, da Constituição Federal, nele compreendida, também, a livre concorrência, sendo *assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica*, alinhamento este, também, seguido pelos artigos 157 e 158 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Esses princípios, de resto, são, igualmente, de observância obrigatória pelos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, por força do artigo 8º, *caput*, da Carta da Província.

Nesse contexto principiológico, a imposição de entraves excessivos pela legislação local à realização de feiras e



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

eventos comerciais constitui violação de garantia fundamental, assegurada nos artigos 1º e 5º da Constituição Federal, bem como das regras que balizam a ordem econômica, como ensina Tupinambá Miguel Castro do Nascimento¹.

Nesse passo, importante recordar a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello² quando trata do conteúdo jurídico do princípio da igualdade:

[...].

Com efeito, por via do princípio da igualdade, o que a ordem jurídica pretende firmar é a impossibilidade de desequiparações fortuitas ou injustificadas. Para atingir este bem, este valor absorvido pelo Direito, o sistema normativo concebeu fórmula hábil que interdita, o quanto possível, tais resultados, posto que, exigindo igualdade, assegura que os preceitos genéricos, os abstratos e atos concretos colham a todos sem especificações arbitrárias, assim proveitosas que detrimosas para os atingidos.

[...].

Parece-nos que o reconhecimento das diferenciações que não podem ser feitas em quebra da isonomia se divide em três questões: a) a primeira diz com o elemento tomado como fator de desigualação; b) a segunda reporta-se à correlação lógica abstrata existente entre o fato erigido em critério de discrimen e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado; c) a terceira atina à consonância desta correlação lógica com os interesses absorvidos no sistema constitucional e destarte jurídicizados.

[...].

O ponto nodular para exame da correção de uma regra em face do princípio isonômico reside na existência ou não de correlação lógica entre o fator erigido em critério de discrimen e a discriminação legal decidida em função dele.

[...].

¹ NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. *A Ordem Econômica e Financeira e a Nova Constituição – artigos 170 a 192*. Rio de Janeiro: AIDE, 1989.

² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo Jurídico do Princípio de Igualdade*. 3ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 18, 21, 37, 38, 39 e 43.



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

Esclarecendo melhor: tem-se que investigar, de um lado, aquilo que é erigido em critério discriminatório e, de outro lado, se há justificção racional para, à vista do traço desigualador adotado, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade afirmada.

[...].

É agredida a igualdade quando o fator diferencial adotado para qualificar os atingidos pela regra não guarda relação de pertinência lógica com a inclusão ou exclusão no benefício deferido ou com a inserção ou arredamento do gravame posto.

[...].

Em síntese: a lei não pode conceder tratamento específico, vantajoso ou desvantajoso, em atenção a traços e circunstâncias peculiarizadoras de uma categoria de indivíduos se não houver adequação racional entre o elemento diferencial e o regime dispensado aos que se inserem na categoria diferenciada.

[...].

À guisa de conclusão deste tópico, fica sublinhado que não basta a exigência de pressupostos fácticos diversos para que a lei distinga situações sem ofensa à isonomia. Também não é suficiente o poder arguir fundamento racional, pois não é qualquer fundamento lógico que autoriza desequiparar, mas tão só aquele que se orienta na linha de interesses prestigiados na ordenação jurídica máxima. Fora daí ocorrerá incompatibilidade com o preceito igualitário.

[...].

Isso, exatamente, é o que se verifica nos dispositivos impugnados da norma municipal, onde o fator diferenciador adotado para qualificar os atingidos pela regra – participantes de feiras itinerantes de venda de produtos e mercadorias a varejo no Município – não guarda relação de pertinência lógica, razoabilidade e proporcionalidade com as exigências impostas, que não só desestimulam e dificultam a realização destes eventos, mas, também, podem inviabilizá-los.



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

No caso em testilha, as exigências veiculadas nos dispositivos legais vergastados desbordam do razoável, criando embaraços e limitações ao exercício do comércio por esses participantes, ofendendo os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência.

Importante salientar que as normas municipais em apreço não se restringiram a disciplinar matéria de estrito interesse local e peculiar do Município de Santo Ângelo³, mas fixaram exigências irrazoáveis e desproporcionais, como a comprovação de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa jurídica e a apresentação de certidões negativas fiscais (inciso III do artigo 3º), a contratação de seguro contra incêndio (inciso VII do artigo 3º), a obrigatoriedade de disponibilização de cobertura de saúde (inciso XII do artigo 3º), a autorização do proprietário do imóvel ou cópia do contrato de locação, quando se tratar de área privada (alínea “a” do parágrafo 6º do artigo 3º), a apresentação de matrícula atualizada do Registro de Imóveis a fim de comprovar a propriedade do imóvel (alínea “b” do

³ Art. 30 - **Compete aos Municípios:**

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.



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

parágrafo 6º do artigo 3º), a entrega de convites aos órgãos representativos dos lojistas do município e disponibilização de 50% (cinquenta por cento) dos estandes das feiras para as empresas e entidades locais (artigo 4º), o prazo para que os empresários locais manifestem interesse em participar das feiras (parágrafo 1º do artigo 4º), a assunção das responsabilidades pela empresa promotora do evento perante o PROCON (parágrafo 2º do artigo 4º) e a limitação do período em que tais eventos poderão ocorrer (artigo 5º).

Especificamente no que se refere à proibição de instalação das feiras no período de 45 (quarenta e cinco) dias que antecedem o Natal, Semana do Município, Páscoa, Dia das Mães e Dia dos Pais, inegável que tal prazo, pela amplitude, se mostra desarrazoado, acabando por impedir o livre comércio.

Assim sendo, embora admissível e conveniente que os municípios legislem acerca da realização de feiras eventuais ou itinerantes em suas localidades, disciplinando seu funcionamento em atenção aos interesses locais, como autorizado pelo artigo 30, inciso I, da Carta Federal, não podem eles promover limitações e exigências que extrapolem essa competência constitucional, como fez o Município de Santo Ângelo, violando princípios fundamentais, como da igualdade, razoabilidade, proporcionalidade, livre concorrência e livre iniciativa, malferindo os artigos 8º, *caput*, 19, *caput*, 157, incisos II e V, e 158, *caput*, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 1º, inciso IV, 5º, *caput*, e 170, *caput*, inciso IV e parágrafo único, da Constituição Federal.

Logo, imperativa a procedência integral do pedido.



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

3. Pelo exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL que seja **julgado integralmente procedente** o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade do **artigo 3º, incisos III, VII e XII e parágrafo 6º, alíneas “a” e “b”, artigo 4º, caput e parágrafos 1º e 2º, e artigo 5º**, todos da **Lei Municipal n.º 4.196**, de 20 de dezembro de 2017, do **Município de Santo Ângelo**, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 19, *caput*, 157, incisos II e V, e 158, *caput*, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 1º, inciso IV, 5º, *caput*, e 170, *caput*, inciso IV e parágrafo único, da Constituição Federal.

Porto Alegre, 22 de fevereiro de 2019.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,
Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

BHJ/LCA/IH