

PARECER Nº 1410/2009 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0577/09.

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Nobre Vereador Paulo Frange, que objetiva alterar a redação dos artigos 1º e 2º da Lei nº 14.776, de 18 de junho de 2008, que altera a redação da Lei nº 13.473, de 26 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a concessão de autorização de funcionamento do comércio aos domingos.

De acordo com a proposta, o funcionamento do comércio em geral, bares, restaurantes e similares aos domingos e feriados fica sujeito a autorização, mediante requerimento formulado pelo interessado.

O projeto pode prosperar, como será demonstrado.

Consoante o disposto no art. 30, inciso I, Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no art. 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal, expressão que, segundo Dirley da Cunha Junior¹, não se trata de interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato.

Nesse diapasão, estando a propositura relacionada à disciplina do comércio em geral, bares e restaurantes nos dias de domingo e feriados, presente de maneira inequívoca o interesse local a nortear a elaboração da propositura.

Especificamente com relação ao funcionamento do comércio, ensina Hely Lopes Meirelles² que há uma diferença fundamental entre estabelecer normas de comércio e fixar horário do comércio: aquelas são de competência da União, este é do Município, porque traduz, tão-somente, a ordenação da atividade urbana, que é o comércio local. Claro está que, se a atividade estiver sujeita a regulamentação federal ou estadual, o Município deverá respeitar essa regulamentação superior, como ocorre com o horário bancário.

Ressalta-se, inclusive, a farta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal nesse sentido, mediante a transcrição de trechos de decisões a seguir:

É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial. (Enunciado de Súmula nº 645)

Os Municípios têm autonomia para regular o horário do comércio local, desde que não infringjam leis estaduais ou federais válidas, pois a Constituição lhes confere competência para legislar sobre assuntos de interesse local.³

Competência do Município para estabelecer horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais: CF, art. 30, I. Inocorrência de ofensa aos artigos 5º, caput, XIII e XXXII, art. 170, IV, V e VIII, da CF.⁴ No mesmo sentido: AI 482.886-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 15-2-05, DJ de 1º-4-05.

Denota-se claramente, por outro lado, uma das formas de manifestação do poder de polícia administrativa do Município, que confere a possibilidade de limitar e disciplinar direito, interesse ou liberdade, em razão de interesse público concernente ao exercício de atividades econômicas.

Hely Lopes Meirelles⁵, ao lecionar sobre a polícia administrativa, na modalidade polícia das atividades urbanas em geral, ensina que tal poder é inerente ao Município para a ordenação da vida urbana, nas suas exigências de segurança, higiene, sossego e bem-estar da coletividade. Por isso, a jurisprudência tem consagrado reiteradamente a validade de tal regulamentação e das respectivas sanções como legítima expressão do interesse local.

Entende-se que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa, como entende, também, Marçal Justen Filho⁶, nesses termos:

O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização. (grifamos)

Ademais, de acordo com o art. 160, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município, compete ao Poder Público Municipal disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, conceder e renovar licenças de instalação e funcionamento, bem como fixar horários e condições de funcionamento.

Sob outro aspecto, a Lei Federal nº 10.101, de 19 de dezembro de 2000, trata da matéria para autorizar o trabalho aos domingos e feriados no comércio varejista, ressalvando, entretanto, a competência dos Municípios para, no uso de suas atribuições de disciplinar assuntos de interesse local (art. 30, inciso I, da Constituição Federal), permitir o funcionamento ou não do comércio varejista em tal dia da semana. Assim dispõe os artigos 6º e 6º-A:

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. (Redação dada pela Lei nº 11.603, de 2007)

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. (Redação dada pela Lei nº 11.603, de 2007).

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 legislação municipal, nos termos do art. 30, inciso I, da Constituição. (Incluído pela Lei nº 11.603, de 2007)

Dessa forma, a União, usando da faculdade que lhe confere o art. 22, inciso I, da Constituição Federal, para disciplinar matéria relativa a direito do trabalho, permite o trabalho no ramo do comércio varejista aos domingos e feriados, contudo, embora o direito de trabalhar esteja franqueado aos domingos e feriados, isso não quer dizer que a União autorizou a abertura do comércio varejista aos domingos e feriados, uma vez que tal atribuição remanesce no âmbito da competência do Município.

Assim, no plano municipal a Lei nº 13.473, de 26 de dezembro de 2002, alterada pela Lei nº 14.776, de 18 de junho de 2008, veio a permitir no Município de São Paulo o funcionamento dos estabelecimentos de comércio em geral aos domingos e feriados sujeitando, entretanto, seu funcionamento à autorização do Poder Público municipal, desde que observados certos requisitos, dentre eles fazer acompanhar o pedido de convenção coletiva de trabalho.

A alteração pretendida visa incluir os bares, restaurantes e similares na Lei nº 14.776/08, para deixar fora de dúvida que também eles deverão requerer autorização para funcionarem aos domingos e feriados.

Todavia, tendo em vista que a Lei nº 14.776/08 apenas dá nova redação à Lei nº 13.473/02, sugerimos a apresentação de um substitutivo para proceder a alteração na própria Lei nº 13.473/02.

Por se tratar de matéria sujeita ao quórum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, salvo recurso de 1/10 (um décimo) dos membros deste Legislativo, na forma do art. 46, inciso X, do Regimento Interno desta Casa.

Impõe-se, todavia, a manifestação da Comissão de mérito pertinente quanto à conveniência e oportunidade da pretensão.

Ante o exposto, como PELA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE, na forma do substitutivo proposto.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0577/09.

Altera a redação da Lei nº 13.473, de 26 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a concessão de autorização de funcionamento do comércio aos domingos e feriados, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Os artigos 1º e 2º da Lei nº 13.473, de 26 de dezembro de 2002, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Fica o funcionamento do comércio em geral, bares, restaurantes e similares, aos domingos e feriados sujeito a autorização.

Art. 2º A autorização de funcionamento do comércio em geral, bares, restaurantes e similares, aos domingos e feriados será concedida mediante requerimento do próprio interessado.” (NR)

Art. 3º O Executivo regulamentará a presente lei, no que couber, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data de sua publicação.

Art. 4º As despesas decorrentes da implantação desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, 18/11/09

Ítalo Cardoso – PT – Presidente

Celso Jatene – PTB – Relator

Abou Anni – PV

Agnaldo Timóteo – PR

Carlos A. Bezerra Jr. – PSDB (contrário)

Gilberto Natalini - PSDB

João Antonio – PT

José Olímpio – PP

Kamia – DEM

¹ In, Curso de Direito Constitucional Brasileiro. 2ª edição. Salvador: Juspodivm, 2008, p.841.

² In, Direito Municipal Brasileiro, 16ª edição, São Paulo: Malheiros, 2008, p.516.

³ AI 622.405-AgR, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 15-6-07.

³ RE 182.976, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 27-2-98.