



MAH
Nº 70047884994
2012/CÍVEL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE ACERCA DE PRAZOS MÁXIMOS PARA O ATENDIMENTO DE SEUS USUÁRIOS POR PARTE DE MERCADOS E SUPERMERCADOS.

O Município dispõe de competência para, com apoio no poder autônomo que lhe confere a Constituição da República (art. 30, I), exigir, mediante lei formal, prazo máximo para atendimento dos usuários dos mercados e supermercados junto aos caixas de pagamento.

Súmula n. 419 do STF. Precedentes do STF e do STJ.

AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	ÓRGÃO ESPECIAL
Nº 70047884994	COMARCA DE PORTO ALEGRE
SINDICATO INTERMUNICIPAL DO COMÉRCIO VAREJISTA DE GÊNEROS	REQUERENTE
MUNICÍPIO DE ALVORADA	REQUERIDO
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ALVORADA	REQUERIDO
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO	INTERESSADO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Custas na forma da lei.



MAH
Nº 70047884994
2012/CÍVEL

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DESEMBARGADORES MARCELO BANDEIRA PEREIRA (PRESIDENTE), ARISTIDES PEDROSO DE ALBUQUERQUE NETO, ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA, GASPAR MARQUES BATISTA, ARNO WERLANG, MARCO ANTÔNIO RIBEIRO DE OLIVEIRA, NEWTON BRASIL DE LEÃO, SYLVIO BAPTISTA NETO, LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS, MANUEL JOSÉ MARTINEZ LUCAS, SÉRGIO FERNANDO DE VASCONCELLOS CHAVES, AYMORÉ ROQUE POTTES DE MELLO, JOSÉ AQUINO FLÔRES DE CAMARGO, GUINOTHER SPODE, ANDRÉ LUIZ PLANELLA VILLARINHO, CLÁUDIO BALDINO MACIEL, CARLOS EDUARDO ZIETLOW DURO, GLÊNIO JOSÉ WASSERSTEIN HEKMAN, TASSO CAUBI SOARES DELABARY, JORGE LUIZ LOPES DO CANTO, TÚLIO DE OLIVEIRA MARTINS, ALTAIR DE LEMOS JÚNIOR E EDUARDO UHLEIN E ROBERTO SBRAVATI.**

Porto Alegre, 30 de julho de 2012.

**DES. MARCO AURÉLIO HEINZ,
Relator.**

RELATÓRIO

DES. MARCO AURÉLIO HEINZ (RELATOR)

SINDICATO INTERMUNICIPAL DO COMÉRCIO VAREJISTA DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL move ação direta de constitucionalidade contra o MUNICÍPIO DE ALVORADA, objetivando retirar do ordenamento jurídico a Lei Municipal n. 2.079/2009, que estabelece prazos máximos para o atendimento de usuários aos mercados e hipermercados do município.

O pedido se fundamenta na violação dos artigos 5º e 170, IV,



MAH
Nº 70047884994
2012/CÍVEL

ambos da Constituição Federal, e invasão da competência da União de legislar privativamente sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho (art. 22, I, da Carta da República). Traz à colação, em favor de sua tese, precedentes jurisprudenciais desta Corte. Requer a procedência do pedido.

Foi indeferida medida cautelar.

O Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul oferece razões finais, pugnando pela improcedência da ação.

A Câmara Municipal e o Município de Alvorada batem-se pela constitucionalidade da lei impugnada.

O Ministério Público manifesta-se pela procedência parcial do pedido, declarada a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei n. 2.070/2009.

É o relatório.

VOTOS

DES. MARCO AURÉLIO HEINZ (RELATOR)

Transcreve-se para melhor compreensão da matéria os dispositivos legais questionados na Lei n. 2.070/2009, que estabelece aos mercados e hipermercados prazos máximos para o atendimento de seus usuários junto aos caixas de pagamento:

Art. 1º Ficam os mercados e os hipermercados obrigados a realizar o atendimento de seus usuários, junto aos caixas de pagamento, no prazo máximo de:

I – 20 (vinte) minutos, em dias normais; e

II – 30 (trinta) minutos, em vésperas de feriados, feriados, sábados e domingos.

Parágrafo Único – No caso da existência de “caixas rápidos”, o tempo de atendimento nesses caixas será reduzido a 2/3 (dois terços) do tempo normal, previsto no caput.



MAH
Nº 70047884994
2012/CÍVEL

Art. 3º Os mercados e os hipermercados deverão disponibilizar pessoal suficiente para o atendimento do disposto no art. 1º desta Lei.

A Constituição da República, promulgada em 1988, prestigiou os Municípios, reconhecendo-lhes capacidade política como pessoas integrantes da própria estrutura do Estado Federal brasileiro, atribuindo-lhes esferas mais abrangentes reservadas ao exercício de sua liberdade decisória, notadamente no que concerne à disciplina de temas de seu peculiar interesse, associados ao exercício de sua autonomia.

Autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria Constituição da República, somente esta pode ser validamente limitada, conforme observa Hely Lopes Meirelles, *in Direito Municipal Brasileiro*, pp. 80/82, 6ª ed., 1993, Malheiros:

“A autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros como os Municípios têm sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de auto-governo decorrente de Soberania Nacional, mas como um direito público subjetivo de organizar o seu governo e prover sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente, não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover a sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um mínimo de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a



MAH
Nº 70047884994
2012/CÍVEL

Comuna de qualquer delegação do Estado-membro”.

A abrangência da autonomia política municipal, que possui base eminentemente constitucional, só podendo sofrer as restrições emanadas da própria Constituição da República, estende-se à prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse local (CF, art. 30, I).

Esse entendimento acha-se consubstanciado na Súmula n. 416 STF, a seguir transcrita:

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

A 2^a Turma do Supremo Tribunal Federal, ao examinar controvérsia semelhante, reconheceu que:

“O Município dispõe de competência para, com apoio no poder autônomo que lhe confere a Constituição da República, exigir, mediante lei formal, a instalação, em estabelecimentos bancários, dos pertinentes equipamentos de segurança, tais como portas eletrônicas ou câmaras filmadoras, sem que o exercício dessa atribuição institucional, fundada em título constitucional específico (CF, art. 30, I), importe em conflito com as prerrogativas fiscalizadoras do Banco Central do Brasil”. (AR no RE 312.050-MS, rel. Min. Celso de Mello, RTJ 194, p. 693)

Em outra oportunidade, o STF admitiu “Competência municipal para legislar sobre questões que digam respeito a edificações ou construções realizadas no município: exigência, em tais edificações, de certos componentes. Numa outra perspectiva, exigência de equipamentos de segurança, em imóveis destinados ao atendimento do público, para



MAH
Nº 70047884994
2012/CÍVEL

segurança das pessoas. CF, art. 30, I.” (RE 240.406-RS, rel. Min. Carlos Velloso, 2ª Turma, RTJ 189, p. 1.150).

E sobre o tema especificamente a Corte Suprema firmou orientação no seguinte sentido:

“Atendimento ao público, matéria de interesse do Município, não se confundindo com às atividades-fim das instituições bancárias. Competência legislativa do Município.” (RE 432.789-SC, 1ª Turma, rel. Min. Eros Grau)

Por fim, o STJ, na esteira do entendimento do Supremo Tribunal, verifica que:

“Firmou-se a jurisprudência, tanto no STF (v.g.: AgReg no REExt 427.463, REExt 432.789, AgReg no REExt 367.192-PB), quanto do STJ (v.g.: REsp 747.382; REsp 467.451), no sentido de que é da competência dos Municípios (e, portanto, do Distrito Federal, no âmbito do seu território - CF, art. 32, § 1º) legislar sobre tempo de atendimento em prazo razoável do público usuário de instituições bancárias, já que se trata de assunto de interesse local (CF, art. 30, I). Assim, eventual antinomia ou incompatibilidade entre a lei municipal e a lei federal no trato da matéria determina a prevalência daquela em relação a essa, e não o contrário”. (REsp n. 598.183 – DF, rel. Min. Teori Albino Zavascki, 1ª Seção, julgado em 08.11.2006, Boletim, 02/2007)

Evidente, portanto, que não há qualquer eiva de constitucionalidade no art. 1º e no art. 3º da Lei Municipal n. 2.070/2009.

Julgo improcedente o pedido.



MAH
Nº 70047884994
2012/CÍVEL

DES. JORGE LUIZ LOPES DO CANTO – De acordo com o eminente Relator, inclusive no que tange à constitucionalidade do artigo 3º da Lei nº. 2.070/2009 do Município de Alvorada, pois este dispositivo visa apenas possibilitar o cumprimento do artigo 1º da precitada lei municipal, que trata do tempo máximo para o atendimento dos consumidores nos caixas de pagamento dos mercados e hipermercados naquela cidade, o que pressupõe a existência do número mínimo de funcionários para tanto naqueles estabelecimentos empresariais.

Destarte, mesmo que ausente aquela previsão de *pessoal suficiente para o atendimento*, as empresas teriam de disponibilizar este número mínimo de funcionários, a fim de dar cumprimento às normas de atendimento dispostas no artigo 1º, cuja constitucionalidade vem sendo reiteradamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal em casos análogos, como se vê a seguir:

EMENTA DIREITO ADMINISTRATIVO. DEFINIÇÃO DO TEMPO MÁXIMO DE ESPERA EM FILAS DE INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. INTERESSE LOCAL. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL PROCLAMADA PELO PLENÁRIO DO STF. RATIFICAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA. PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO PROFERIDO NA ORIGEM POSTERIOR A 03.5.2007. No julgamento do RE 610.221-RG/SC, o Plenário do Supremo Tribunal Federal proclamou a existência de repercussão geral da questão relativa à competência dos municípios para legislarem sobre o tempo máximo de espera em filas de instituições bancárias. Decisão de mérito transitada em julgado em 28.10.2010. Acórdão do Tribunal de origem publicado após 03.5.2007, data da publicação da Emenda Regimental 21/2007, que alterou o RISTF para adequá-lo à sistemática da repercussão geral (Lei 11.418/2006). Agravo regimental conhecido e não provido. (AI 746511 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 05/06/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-119 DIVULG 18-06-2012 PUBLIC 19-06-2012)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. ATENDIMENTO BANCÁRIO. REGULAMENTAÇÃO POR NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS LOCAIS. POSSIBILIDADE. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA PARA RATIFICAR A JURISPRUDÊNCIA DA CORTE. PROCESSO ADMINISTRATIVO. RECRUDESCIMENTO DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA EM RECURSO DO ADMINISTRADO. PRINCÍPIO DA



MAH
Nº 70047884994
2012/CÍVEL

AUTOTUTELA. POSSIBILIDADE. 1. Os municípios têm competência para regulamentar o atendimento ao público em instituições bancárias, uma vez que se trata de matéria de interesse local. 2. A jurisprudência da Corte sobre a matéria foi ratificada pelo Plenário desta Corte quando do julgamento do RE 610.221, da Relatoria da E. Min. Ellen Gracie, cuja Repercussão Geral restou reconhecida. 3. A possibilidade da administração pública, em fase de recurso administrativo, anular, modificar ou extinguir os atos administrativos em razão de legalidade, conveniência e oportunidade, é corolário dos princípios da hierarquia e da finalidade, não havendo se falar em reformatio in pejus no âmbito administrativo, desde que seja dada a oportunidade de ampla defesa e o contraditório ao administrado e sejam observados os prazos prescricionais. 4. In casu, o acórdão recorrido assentou: "ADMINISTRATIVO - FUNCIONAMENTO DOS BANCOS – EXIGÊNCIAS CONTIDAS EM LEI ESTADUAL E MUNICIPAL – LEGALIDADE. 1. A jurisprudência do STF e do STJ reconheceu como possível lei estadual e municipal fazerem exigências quanto ao funcionamento das agências bancárias, em tudo que não houver interferência com a atividade financeira do estabelecimento (precedentes). 2. Leis estadual e municipal cuja arguição de constitucionalidade não logrou êxito perante o Tribunal de Justiça do Estado do RJ. 3. Em processo administrativo não se observa o princípio da "non reformatio in pejus" como corolário do poder de auto tutela da administração, traduzido no princípio de que a administração pode anular os seus próprios atos. As exceções devem vir expressas em lei. 4. Recurso ordinário desprovido." 5. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo a que se nega provimento. (ARE 641054 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 22/05/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-124 DIVULG 25-06-2012 PUBLIC 26-06-2012)

Além disso, conforme define Amauri Mascaro Nascimento, o direito do trabalho é o ramo da ciência do direito que tem por objeto as normas jurídicas que disciplinam as relações de trabalho subordinado, determinam os seus sujeitos e as organizações destinadas à proteção desse trabalho, em sua estrutura e atividade¹.

Desse modo, de acordo com a definição precitada, a norma que determina a disponibilização de pessoal suficiente ao cumprimento de prazos de atendimento não se refere a regulação do direito do trabalho, inexistindo violação, portanto, ao artigo 22, I, da Constituição Federal e, conseqüentemente, ao artigo 8º da Constituição Estadual.

¹ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de direito do trabalho: história e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho*. 19ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 176.



MAH
Nº 70047884994
2012/CÍVEL

Do mesmo modo, não há falar em violação ao princípio da livre iniciativa, porquanto esse, *no contexto de uma Constituição preocupada com a realização da justiça social (o fim condiciona os meios), não pode significar mais do que “liberdade de desenvolvimento de empresa no quadro estabelecido pelo Poder Público e, portanto, possibilidade de gozar das facilidades, e necessidade de submeter-se às limitações postas pelo mesmo”*².

Portanto, a liberdade de iniciativa deve ser exercida respeitando as normas impostas pelo Poder Público para o desempenho daquela atividade econômica, em especial aquelas de ordem pública e de interesse local que objetivam aprimorar o atendimento e prestação de serviços adequados aos consumidores. Aliás, o Egrégio Supremo Tribunal Federal já reconheceu a constitucionalidade de lei municipal que criou obrigação análoga a ora examinada:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Competência legislativa dos Municípios. Instalação de sanitários nas agências bancárias. Conforto dos usuários. Normas de proteção ao consumidor. Assunto de interesse local. Precedentes. 1. É pacífica a jurisprudência desta Corte de que os Municípios detêm competência para legislar determinando a instalação de sanitários nas agências bancárias, uma vez que essa questão é de interesse local e diz respeito às normas de proteção das relações de consumo, posto que visa o maior conforto dos usuários daquele serviço, não se confundindo com a atividade-fim das instituições bancárias. 2. Agravo regimental não provido. (RE 266536 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 17/04/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-092 DIVULG 10-05-2012 PUBLIC 11-05-2012)

É o voto que submeto à apreciação dos ilustres Desembargadores.

² DA SILVA, José Afonso. *Comentário contextual à constituição*. 4^a Edição. Malheiros Editores: São Paulo, 2007, p.. 711.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
RS

MAH
Nº 70047884994
2012/CÍVEL

**TODOS OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO
COM O RELATOR.**

DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70047884994, Comarca de Porto Alegre: "À UNANIMIDADE, JULGARAM IMPROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE."