



EU

Nº 70043302520 (Nº CNJ: 0263046-86.2011.8.21.7000)
2011/CÍVEL

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI
MUNICIPAL Nº 3.055/2010. MUNICÍPIO DE
CANELA. FEIRAS ITINERANTES.
INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL.**

1. O Poder Público Municipal, tendo em conta as diferenças entre o comércio local estabelecido de forma permanente, que arca com todos os ônus decorrentes da atividade e contribuindo para geração de empregos, arrecadação tributária e desenvolvimento local, e o comércio itinerante, exercido através de feiras eventuais e temporárias, muitas vezes oferecendo produtos com preços inferiores aos comumente praticados, o que beneficia os consumidores, mas ocasiona concorrência desleal, pode instituir requisitos específicos para o licenciamentos de tais feiras, desde que o faça com razoabilidade e em atenção aos princípios e normas constitucionais.

2. A vedação para realização de feiras itinerantes no período (15 dias) imediatamente anterior à Páscoa e durante os meses de julho e dezembro, que são justamente – como é notório – os meses de maior afluxo turístico, evidencia-se como norma de cunho protetivo ao comércio local e guarda amparo com o estabelecido no art. 13, II, da Constituição Estadual.

3. Não tem amparo constitucional, entretanto, o dispositivo que prevê a destinação de parte da renda bruta resultante da venda de ingressos ao Município, ainda que para repasse a entidades assistenciais, o que tem efeito de confisco e configura tratamento desigual entre contribuintes.

**AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE,
COM EFICÁCIA EX NUNC. UNÂNIME.**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ÓRGÃO ESPECIAL

Nº 70043302520 COMARCA DE PORTO ALEGRE

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA PROPONENTE

MUNICÍPIO DE CANELA REQUERIDO

CÂMARA MUNICIPAL DE REQUERIDO
VEREADORES DE CANELA



EU

Nº 70043302520 (Nº CNJ: 0263046-86.2011.8.21.7000)
2011/CÍVEL

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 parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, com eficácia *ex nunc*.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DESEMBARGADORES MARCELO BANDEIRA PEREIRA (PRESIDENTE), ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA, ARNO WERLANG, RUI PORTANOVA, JAIME PITERMAN, FRANCISCO JOSÉ MOESCH, IVAN LEOMAR BRUXEL, LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS, OTÁVIO AUGUSTO DE FREITAS BARCELLOS, IRINEU MARIANI, AYMORÉ ROQUE POTTES DE MELLO, MARCO AURÉLIO HEINZ, GUINTHER SPODE, ORLANDO HEEMANN JÚNIOR, ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA, LUÍS AUGUSTO COELHO BRAGA, ANDRÉ LUIZ PLANELLA VILLARINHO, CARLOS CINI MARCHIONATTI, CLÁUDIO BALDINO MACIEL, CARLOS EDUARDO ZIETLOW DURO, GLÊNIO JOSÉ WASSERSTEIN HEKMAN, TÚLIO DE OLIVEIRA MARTINS E ISABEL DIAS ALMEIDA.**

Porto Alegre, 09 de dezembro de 2013.

**DES. EDUARDO UHLEIN,
Relator.**



EU

Nº 70043302520 (Nº CNJ: 0263046-86.2011.8.21.7000)
2011/CÍVEL

RELATÓRIO

DES. EDUARDO UHLEIN (RELATOR)

Trata-se de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** promovida pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico do art. 1º e seu parágrafo 2º; do art. 2º, incisos II e IV, alíneas “c” e “d” e dos seus parágrafos 1º e 2º; do art. 3º e do art. 4º, *caput*, todos da **Lei Municipal nº 3.055, de 7 de dezembro de 2010**, editada pelo **Município de Canela**, diploma legal que estabelece normas para o licenciamento de feiras itinerantes no âmbito do mesmo Município.

Sustenta o proponente que o diploma legal questionado dificulta, senão mesmo impede a realização de feiras itinerantes, buscando proteger o comércio local de forma irrazoável, violando os princípios da igualdade (art. 5º, *caput*, da CF) e do livre exercício do comércio (art. 170, IV, da CF) e ainda o da razoabilidade (art. 19, *caput*, da CE), criando obstáculos que não existem para os comerciantes locais. Assim, foge a razoabilidade exigir aprovação do requerimento para o funcionamento de feira itinerante para três Secretarias Municipais (art. 1º), assim como impedir a realização de tais feiras nos eventos de Páscoa e nos meses de julho e de dezembro de cada ano; Aponta a existência de exigências vagas e imprecisas, além da necessidade de reserva de 50% da área física para comerciantes, industriais ou prestadores de serviço locais. Impugna, outrossim, a exigência de repasse de 30% da receita bruta de ingressos para o Município, o que é dispensado caso haja participação do Poder Público no evento, o que contrariaria o princípio da igualdade.

Invoca precedentes desta Corte e deste Órgão Especial a respeito de leis de outros Municípios (afora o reconhecimento de constitucionalidade de lei anterior e similar do mesmo Município de Canela,



EU

Nº 70043302520 (Nº CNJ: 0263046-86.2011.8.21.7000)
2011/CÍVEL

objeto da ADIN nº 70017851668, julgada em 19/03/2007, rel. o Des Luiz Ari Azambuja Ramos), pede liminar suspensiva da lei em comento e, ao final, a integral procedência da ação, declarando-se a inconstitucionalidade das partes apontadas da retrocitada Lei Municipal nº 3.055/2010, do Município de Canela.

Recebida a inicial, a liminar foi indeferida (fl. 29-30) pelo eminentíssimo Relator originário, Desembargador Francisco José Moesch.

O Prefeito Municipal de Canela prestou informações (fl. 40-43), sustentando a constitucionalidade da lei impugnada. Destaca que a economia local é sustentada pelo comércio estabelecido na cidade, e que a lei em questão unicamente disciplina a concorrência representada pelas feiras, no exercício da autonomia municipal.

O Procurador-Geral do Estado interveio (fl. 47-50), defendendo a constitucionalidade do diploma impugnado, que foi editado segundo o estabelecido pelo art. 13, inc. II, da Carta Estadual, dispositivo introduzido pela Emenda Constitucional nº 58, de 31/03/2010.

Em sua manifestação final, o Ministério Público pugnou pela procedência do pedido (fl. 52-55vº).

Determinada a redistribuição do processo, em razão do término do mandato do Relator originário.

É o sucinto relatório.

VOTOS

DES. EDUARDO UHLEIN (RELATOR)

Eminentes Colegas!

Cuida-se, nesta ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público, de apreciar a compatibilidade material com a Constituição Estadual da Lei Municipal nº 3.055/2010, do Município de



EU

Nº 70043302520 (Nº CNJ: 0263046-86.2011.8.21.7000)
2011/CÍVEL

Canela, que tem o seguinte teor (com as partes em negrito sendo aquelas que se pretende invalidar:

LEI MUNICIPAL Nº 3.055, DE 7 DE DEZEMBRO DE 2010.¹

O Prefeito Municipal de Canela, Estado do Rio Grande do Sul.
Faz saber que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei.

Art. 1º O fornecimento de Alvará de licença para a realização de eventos conhecidos como feiras itinerantes só se dará mediante prévia autorização das Secretarias Municipais da Fazenda e do Meio Ambiente, Trânsito e Ordenamento Urbano.

§ 1º O Alvará de licença será concedido pelo prazo máximo de 15 (quinze) dias.

§ 2º Não será concedido Alvará de licença para a realização das denominadas feiras itinerantes durante 15 (quinze) dias antes e durante a data comemorativa da Páscoa, e durante os meses de julho e de dezembro.

Art. 2º A empresa promotora do evento deverá, obedecendo as datas não permitidas para realizações de feiras itinerantes, requererem junto à Administração Municipal o Alvará de licença cumprindo os requisitos:

I – Requerimento com antecedência mínima de 30 (trinta) dias;

II – Juntada de todos os laudos de vistoria, com parecer Técnico do Corpo de Bombeiros, e da Vigilância Sanitária para comprovar que foram atendidas todas as normas vigentes;

III – Comprovante de pagamento de todas as taxas previstas na legislação vigente;

IV – Apresentar relação dos expositores ou feirantes com respectivos endereços e documentos individual de cada um, requerendo o Alvará de licença munidos de original ou cópia autenticada:

a) Cédula de Identidade dos diretores;

b) Prova de inscrição no cadastro de contribuintes do Estado e do Município do domicílio ou da sede da empresa, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objetivo contratual;

c) Certidão de Negativa de débito com o fisco Municipal, Estadual e Federal;

d) Certificado de regularidade do INSS;

e) Funcionários que trabalharão na feira mesmo que temporários deverão obedecer a legislação trabalhista;

f) Suprimido.

§ 1º Será disponibilizado 50% (cinquenta por cento) dos espaços da feira para os comerciantes, industriais, ou prestadores de serviços, estabelecidos no município.

§ 2º A desistência destes, no prazo de 5 (cinco) dias contados da notificação pelo promotor do evento, através da apresentação de termos

¹ Estabelece normas para licenciamento de feiras itinerantes no Município de Canela.



EU

Nº 70043302520 (Nº CNJ: 0263046-86.2011.8.21.7000)
2011/CÍVEL

firmados pelos representantes legais, dando ciência do não interesse em participar do evento, será apresentada secretaria Municipal competente.

Art. 3º Caso haja cobrança de ingresso, 30% (trinta por cento) da receita bruta será destinado à Secretaria Municipal de Assistência Social, para repasse às entidades assistenciais cadastradas no Conselho Municipal de Assistência Social.

Art. 4º Os eventos realizados com a participação do Poder Público Municipal, excetuando feiras itinerantes, ficam dispensados das condições e requisitos estabelecidos na presente Lei, exceto aqueles pertinentes à segurança, higiene, saúde e normas técnicas de qualidade dos produtos a serem expostos ou comercializados.

Parágrafo único para efeito desta Lei, considera-se Feira Itinerante todo evento temporário, cuja atividade principal seja a venda de produtos industrializados ou manufaturados, ligadas aos setores de floricultura, vestuário, confecções, em malhas, couro, tecidos, lãs, ou mercadorias de saldo de estoque em geral.

Art. 5º O descumprimento do disposto nesta Lei importará no imediato fechamento do local onde se encontra instalado o evento, além da sujeição da empresa organizadora às seguintes penalidades:

I – multa no valor equivalente a 100% (cem por cento) da taxa de licença devida;
II - suspensão da concessão de novas licenças para eventos de qualquer natureza, pelo prazo de 3 (três) anos.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º Revogam-se as disposições em contrário, em especial a Lei Municipal nº 2.270, 03 de junho de 2005.

É certo que, em julgado anterior, lei municipal editada pelo mesmo Município de Canela, também com o objetivo de regular o funcionamento de feiras itinerantes, foi apreciada por este Colegiado e julgada inconstitucional, em precedente assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N° 2.270/05 DO MUNICÍPIO DE CANELA. LEI QUE ESTABELECE CRITÉRIOS PARA A REALIZAÇÃO DE FEIRAS E EXPOSIÇÕES ITINERANTES OU TEMPORÁRIAS DE INICIATIVA E ORGANIZAÇÃO PRIVADA NO MUNICÍPIO. MEDIDAS PROTECIONISTAS AO COMÉRCIO LOCAL, IMPOSIÇÃO DE EXIGÊNCIAS INADMISSÍVEIS PARA O LICENCIAMENTO DE COMÉRCIO ITINERANTE, ATRAVÉS DE FEIRAS TEMPORÁRIAS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA (CF, ART. 170, IV), AO QUAL O MUNICÍPIO DEVE OBEDIÊNCIA (CE, ART. 8º). EXIGÊNCIAS



EU

Nº 70043302520 (Nº CNJ: 0263046-86.2011.8.21.7000)
2011/CÍVEL

ATENTATÓRIAS AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE, OBSERVÂNCIA IMPOSTA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE (ART. 19 DA CE). VÍCIO DE INICIATIVA, PROMULGAÇÃO PELA CÂMARA DE VEREADORES DISPONDO SOBRE MATÉRIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70017851668, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Ari Azambuja Ramos, Julgado em 19/03/2007)

Note-se que, nessa ADIn anterior, a procedência encontrou fundamento tanto em vício formal – a lei fora de iniciativa do Legislativo – como em vício material, o qual radicava na instituição de exigências que não se pautavam pela razoabilidade e atentavam gravemente contra o princípio da livre concorrência, entre as quais a de determinar que cada pedido de funcionamento de feira fosse submetido a um Conselho Municipal de Eventos, constituído por representantes da comunidade, entre os quais comerciantes locais, assim como a manutenção de uma sala de atendimento a possíveis reclamações dos consumidores e trocas de mercadorias, por até trinta dias depois de encerrado o evento temporário.

No caso em exame, a nova lei municipal que foi editada para tratar do mesmo tema – o das feiras itinerantes no Município de Canela – aquelas evidentes máculas à igualdade e à razoabilidade, afora um aspecto, não se mostram presentes.

Como já no nascedouro identificou, com precisão e brilhantismo, o eminentíssimo Relator originário, o ilustre Desembargador Francisco José Moesch, ao indeferir a liminar requerida na inicial, *verbis*,

“não há dúvida que, entre o comércio varejista estabelecido e as feiras de produtos, há grande diferença. O primeiro está regularmente instalado no



EU

Nº 70043302520 (Nº CNJ: 0263046-86.2011.8.21.7000)
2011/CÍVEL

Município, arcando com todos os ônus decorrentes da atividade e contribuindo para geração de empregos, arrecadação tributária e desenvolvimento local; as feiras são eventuais e temporárias, muitas vezes oferecendo produtos com preços inferiores aos comumente praticados, o que beneficia os consumidores, mas ocasiona concorrência desleal.

E na medida em que o comércio estabelecido de forma permanente se diferencia da feira, é possível que a eles seja dado tratamento diferenciado pelo Poder Público, podendo-se exigir requisitos específicos para os seus estabelecimentos.

A livre iniciativa e a livre concorrência são respeitáveis princípios constitucionais, mas não são princípios absolutos, impeditivos de qualquer regramento infraconstitucional. É preciso ter em conta o direito de todos nos estabelecimentos comerciais, industriais e de prestação de serviços que estão funcionando com o devido licenciamento do Município de Canela, atendendo rigorosamente à Legislação Municipal.

Assim, pode o Poder Público Municipal, de forma legítima e legal, ou seja, amparado em Lei do parlamento local, definir regras que busquem tranquilidade mínima ao mercado local e também aos consumidores do Município”

Comungo inteiramente de tais fundamentos.

Como aduzido pelo eminentíssimo Desembargador Marco Aurélio Heinz, quando do julgamento, por este Órgão Especial, do Incidente de Inconstitucionalidade nº 70046568382 (que cuidada de Lei Municipal similar, do Município de Santa Maria), *verbis*

“(…)

Na medida em que o comércio estabelecido de forma permanente se diferencia da feira, parece óbvio que entre um e outro haja tratamento diferenciado pelo Poder Público, podendo exigir de um e de outro, requisitos peculiares para o seu estabelecimento.

A propósito, o melhor critério de discriminação é o sugerido por Bandeira de Mello para quem: “tem-se que investigar, de um lado, aquilo que é erigido em critério discriminatório e, de outro lado, se há



EU

Nº 70043302520 (Nº CNJ: 0263046-86.2011.8.21.7000)
2011/CÍVEL

justificativa racional para à vista do traço desigualizador adotado atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade afirmada." (O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade, RT, 1978, pág. 48).

E prossegue o mesmo autor: "a discriminação não pode ser gratuita ou fortuita. Impende que exista uma adequação racional entre o tratamento diferenciado construído e a razão diferencial que lhe serviu de supedâneo. Segue-se que se o fator diferencial não guardar conexão lógica com a disparidade de tratamentos jurídicos dispensados, a distinção estabelecida afronta o princípio da isonomia". (op. cit., pág. 49). Acerca das feiras, leciona com precisão Hely Lopes Meirelles: "As feiras-livres são típicas e tradicionais instituições municipais. Realizam-se na forma e nas condições estabelecidas pela Prefeitura, e ficam inteiramente sujeitas à sua fiscalização. A permissão nas feiras-livres depende de permissão ou autorização (nunca de concessão), para a exposição e venda de produtos de consumo doméstico, nos locais indicados, nas vias e logradouros públicos, pelos feirantes que obtiverem o respectivo Alvará, atendidas as condições regulamentares e paga a remuneração cabível." (Direito Municipal Brasileiro, RT, 1981, pág. 371).

Isso resulta que o comércio ainda que calcado na livre iniciativa e na liberdade de trabalho não prescinde da fiscalização e da regulamentação pelo Poder Público.

Na medida em que o comércio estabelecido de forma permanente se diferencia da feira, parece óbvio que entre um e outro haja tratamento diferenciado pelo Poder Público, podendo exigir de um e de outro, requisitos peculiares para o seu estabelecimento.

Nesse sentido, não se há, segundo estou convencido, de se cogitar de constitucionalidade na ponto em que a lei exige (art. 1º) prévia autorização de órgãos municipais da Fazenda e do Trânsito para o fornecimento de alvarás de licença para a realização de feiras itinerantes, eventos que podem atrair grande quantidade de consumidores, especialmente em cidade turística como é Canela. Nisso não se vislumbra



EU

Nº 70043302520 (Nº CNJ: 0263046-86.2011.8.21.7000)
2011/CÍVEL

qualquer propósito de inviabilização do livre comércio (aliás, nisso há equívoco, na petição inicial, quando se aponta que a exigência importa em requerimentos para **três Secretarias**, quando, na verdade, são apenas **duas**: a da Fazenda e a de Meio Ambiente, Trânsito e Urbanismo, que compõem uma só pasta).

Por outro lado, também não há mácula ao ordenamento constitucional na vedação para realização de feiras itinerantes no período (15 dias) imediatamente anterior à Páscoa e durante os meses de julho e dezembro, que são justamente – como é notório – os meses de maior afluxo turístico, o que se evidencia como norma de cunho protetivo ao comércio local.

Insta considerar que **norma expressa da Constituição Estadual** – art. 13, inc. II – estabelece **competir aos Municípios** dispor sobre o horários e **os dias de funcionamento de eventos comerciais temporários de natureza econômica**, em relação ao qual, então, mostra-se inteiramente afinada a norma do art. 1º, § 2º, da lei impugnada.

No tocante ao art. 2º da Lei em questão, trata-se de estabelecer requisitos e exigências formais para instalação de feira temporária, no que não observo qualquer vulneração ao princípio da razoabilidade

No tocante ao art. 3º, entretanto, que estabelece a destinação de 30% (trinta por cento) da renda bruta com a venda de ingressos para o Município, ‘*para repasse a entidades assistenciais*’, tenho que se trata de norma inconstitucional, por impor participação do Poder Público na receita de empreendimento privado, fora das hipóteses estabelecidas na Lei Maior.

O Poder Público pode, à evidência, instituir taxas em razão do efetivo poder de polícia ou pela utilização dos serviços públicos postos à disposição do contribuinte, conforme o figurino constitucional, mas não tem



EU

Nº 70043302520 (Nº CNJ: 0263046-86.2011.8.21.7000)
2011/CÍVEL

suporte legítimo na Lei Maior para impor participação direta nas receitas de ente privado, ainda que valendo-se do propósito de repassá-las aos mais necessitados.

Há, aqui, no art. 3º da Lei Maior, nítida instituição de tratamento desigual entre contribuintes, estabelecendo apenas aos empreendedores de feiras temporárias verdadeiro confisco em parte da receita bruta de tais eventos, o que viola o art. 150, II, da CF, afora os princípios constitucionais que consagram a livre iniciativa, que são de obrigatoriedade observância pelo ente municipal, como decorre do que estabelecido no art. 8º da Constituição Estadual.

Quanto ao art. 4º, tenho que o que dele verte não ostenta mínima relevância. É que, em se tratando de Lei unicamente destinada a estabelecer normas para feiras itinerantes, referido art. 4º, ao prever a dispensa de certas condições e requisitos instituídos por essa Lei para eventos realizados com a participação do Poder Público, ***excetuando feiras itinerantes***, o que se tem é dispositivo inócuo e que, em verdade, em nada inova. Como ele não cuida de feiras itinerantes, não é capaz de vulnerar em nada o princípio da livre iniciativa e o direito ao empreendedorismo dos comerciantes temporários.

Trata-se, então, de julgar parcialmente procedente a presente ação direta tão só para declarar a invalidade constitucional do art. 3º da Lei Municipal nº 3.055/2010, do Município de Canela.

Preservando-se a segurança jurídica e o interesse social, evitando-se que se possa encetar discussão sobre eventual direito à repetição do que já foi repassado ao Município por feiras já ocorridas, mormente em razão de que se afigura razoável imaginar que o repasse ao Poder Público de parte da receita bruta de ingressos integrava o custo do empreendimento temporário, e como tal, deve ter sido transferido ao



EU

Nº 70043302520 (Nº CNJ: 0263046-86.2011.8.21.7000)
2011/CÍVEL

consumidor, proponho modulação de efeitos, com fundamento no art. 27 da Lei nº 9.868/99, de modo a que o aqui decidido tenha eficácia *ex nunc*, a contar da publicação do respectivo acórdão.

O voto, portanto, é pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da presente ação, tão só para declarar a constitucionalidade do art. 3º da Lei Municipal nº 3.055/2010, do Município de Canela, com efeitos *ex nunc*.

DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA (REVISOR) - De acordo com o Relator.

TODOS OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.

DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70043302520, Comarca de Porto Alegre: "À UNANIMIDADE, JULGARAM PARCIALMENTE PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM EFICÁCIA *EX NUNC*."