



**Câmara Municipal de Nova Venécia**  
**Estado do Espírito Santo**

**PARECER JURÍDICO Nº 019/2020**



**Referência: Projeto de Lei nº 014/2020**

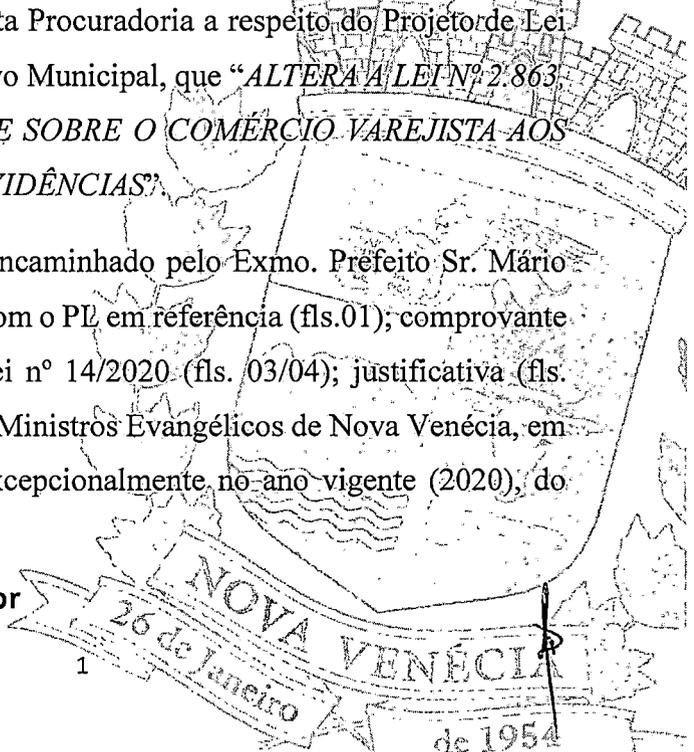
**Interessado: Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final**

**EMENTA: PL 14/2020. ALTERA A LEI Nº 2.863, DE 05 DE DEZEMBRO DE 2008, QUE DISPÕE SOBRE O COMÉRCIO VAREJISTA AOS DOMINGOS E FERIADOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. ANÁLISE. RECOMENDAÇÕES.**

**RELATÓRIO**

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, por meio da Relatora, Vereadora Gleyciária Bergamin de Araújo requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei nº 14/2020, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, que *“ALTERA A LEI Nº 2.863 DE 05 DE DEZEMBRO DE 2008, QUE DISPÕE SOBRE O COMÉRCIO VAREJISTA AOS DOMINGOS E FERIADOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”*.

Constam dos autos: Ofício nº 305/2020/GPNV, encaminhado pelo Exmo. Prefeito Sr. Mário Sérgio Lubiana ao Presidente dessa Casa de Leis com o PL em referência (fls.01); comprovante de despacho do Protocolo (fls.02); Projeto de Lei nº 14/2020 (fls. 03/04); justificativa (fls. 05/12); Ata da Reunião da Ame – Associação dos Ministros Evangélicos de Nova Venécia, em que ficou “decidido o pedido de transferência excepcionalmente no ano vigente (2020), do





## Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



feriado municipal do dia do evangélico, seja transferido do dia 31 de outubro, sábado, para o dia 01 de novembro, domingo (...) [sic]" (fls.13/14); comprovante de despacho do protocolo (fls.15); termo de despacho exarado pela Presidência com a determinação de inclusão do projeto de lei em pauta (fls.16); termo de despacho exarado pela Presidência com a fase de tramitação de apresentação do PL ao Plenário e distribuição para as Comissões (fls.17); termo de despacho exarado pela Presidenta da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final – CLJRF, com a designação da relatora (fls.18); termo de despacho de tramitação exarado pela relatora do PL na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (fls.19); termo de despacho com o encaminhamento da CLJRF para a Procuradoria Jurídica (fls.20); termo de juntada de documento (fls.21); Ofício nº 032/2020 do Sindicato dos Comerciantes ao Presidente da Câmara Municipal de Nova Venécia e demais vereadores, solicitando em “ (...) caráter de urgência, a rejeição do projeto de lei Nº 14 de 22 de abril de 2020 em tramitação e que visa alterar a lei Nº 2.863 de 5 de dezembro de 2008.” [sic], (fls.22/23); comprovante de despacho do Protocolo (fls.24).

Analisados os termos da consulta, insta frisar que se resumem em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, não vinculando a decisão administrativa a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, o presente parecer possui caráter meramente opinativo.

É o relatório. Passo a opinar

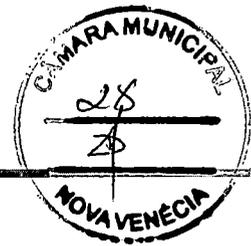
### FUNDAMENTAÇÃO

Trata-se de Projeto de Lei, visando alteração da Lei nº 2.863/2008 para permitir, em suma, o funcionamento aos domingos e feriados das lojas de departamentos, supermercados, hipermercados e lojas de material de construção em todo o território de Nova Venécia. O PL ainda aduz que a abertura e o fechamento dos estabelecimentos industriais, comerciais e prestadores de serviços, tanto atacadistas como varejistas é livre, devendo obedecer aos preceitos da legislação federal.





## Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



A Constituição Federal em seu art. 18<sup>1</sup>, *caput* determina que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos entre si.

O Constituinte originário ao optar pela forma federativa de Estado reconheceu a estrutura política abrangendo as seguintes características: a) descentralização do exercício do poder político; b) identificação dos entes federados dotados de autonomia, não havendo subordinação entre eles; c) auto-organização, refere-se a possibilidade de elaborarem sua legislação fundamental, para os Estados suas respectivas Constituições Estaduais, já para os Municípios e o Distrito Federal a elaboração de Lei Orgânica, bem como na capacidade de editarem o restante de suas normas (autolegislação); d) autogoverno, capacidade de eleger seus próprios representantes; e) autoadministração, cada ente possui competência de exercer suas atividades legislativas, administrativas e tributárias, devendo ser respeitados os ditames constitucionais no tocante à repartição de competências. (MASSON, 2012, p.183)<sup>2</sup>

Ao ser atribuído aos Municípios a qualidade de entes federados, os mesmos passam a integrar a organização político-administrativa, como entes da federação, sendo garantida a plena autonomia (MASSON, 2012, p. 190)<sup>3</sup>.

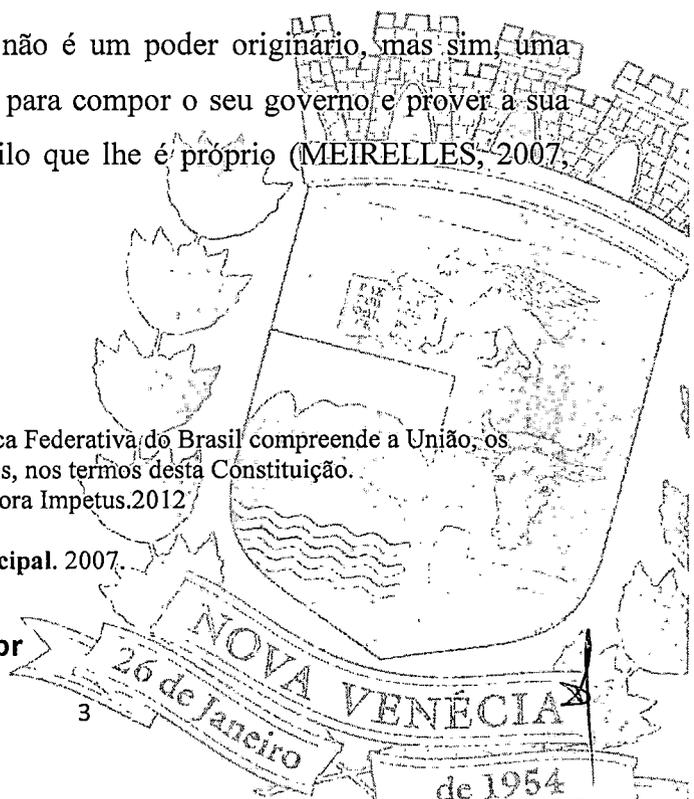
Segundo Meirelles (2007, p.90-91)<sup>4</sup> autonomia, não é um poder originário, mas sim, uma prerrogativa política outorgada pela Constituição para compor o seu governo e prover a sua Administração. “É a administração própria daquilo que lhe é próprio (MEIRELLES, 2007, p.91)”.

<sup>1</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

<sup>2</sup> MASSON, Nathalia. **Direito Constitucional**. Niterói. Editora Impetus.2012

<sup>3</sup> Ibid., 2012, p.190.

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Municipal**. 2007.





## Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



A autonomia municipal não pode ser confundida com soberania, esta é pertencente ao Estado (Nação), trata-se aquela de um direito público subjetivo de organizar e prover sua administração (MEIRELLES, 2007).<sup>5</sup>

No mesmo sentido, Paulo e Alexandrino<sup>6</sup> (2011, p.310) ao abordar sobre a autonomia municipal afirmam que está baseada na capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração (exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas).

A estrutura dos entes federativos é composta pelos seus Poderes, independentes e harmônicos entre si. No âmbito da União, pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 2º da Constituição). Pela Lei Orgânica de Nova Venécia - LOM (art. 8º), o “governo municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si”.

Nesta medida, o Município de Nova Venécia, na qualidade de ente federativo autônomo possui competência de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

Atualmente, segundo a doutrina mais moderna (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.338)<sup>7</sup> existem dois tipos de modelos de repartição de competências: (i) modelo horizontal, não se verifica concorrência entre os entes federativos, cada qual exerce a sua atribuição nos limites fixados pela Constituição e sem relação de subordinação, nem mesmo hierárquica; (ii) modelo vertical, por sua vez, a mesma matéria é partilhada entre os diferentes entes federativos, havendo, contudo, uma certa relação de subordinação no que tange à atuação deles.

<sup>5</sup> Ibid., 2003.p.91.

<sup>6</sup> PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.310.

<sup>7</sup> PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.338.





A União tem poderes enumerados pela Constituição (no art. 21 da CF, competências administrativas e art. 22 da CF, competências legislativas privativas). A União possui competência comum administrativa com os Estados, do Distrito Federal e Municípios (artigo 23).

Em relação aos Estados Membros, a CF, não enumera e nem indica os poderes que estes possuem, os poderes destes são chamados de poderes residuais/remanescentes/reservados (art. 25, §1º, CF). O Distrito Federal não tem poderes específicos, ele detém as competências atribuídas aos Municípios e Estados (art. 32, §1º, CF).

Quanto aos Municípios, foi reservada a competência legislativa para legislar sobre assuntos de interesse local (competência exclusiva), consoante disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, com arrimo no art. 30, inciso II da Carta Magna, sendo vedado ir de encontro a legislação federal ou estadual existente, bem como extrapolar a sua competência (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.359)<sup>8</sup>

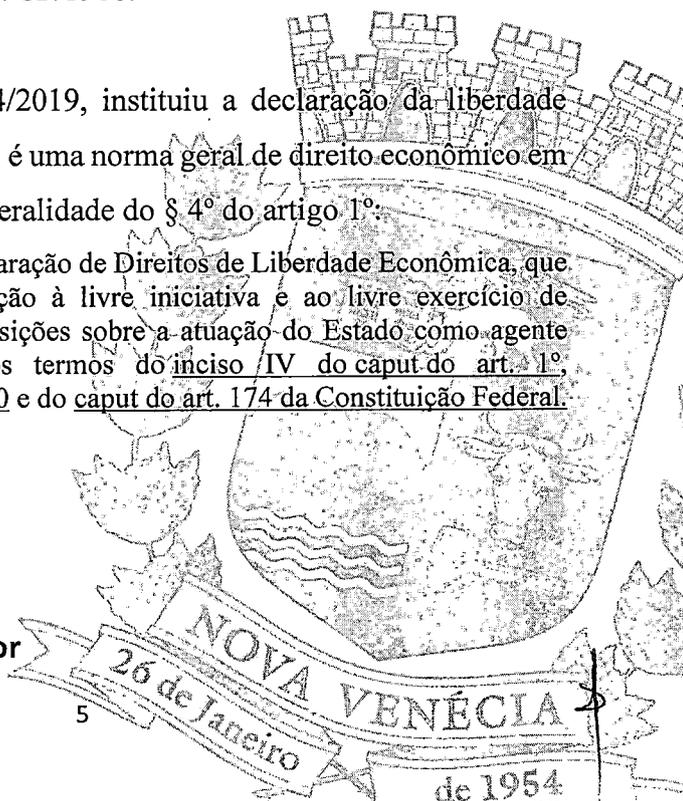
As competências administrativas dos Municípios os permitem atuarem sobre assuntos de interesse local, a partir do princípio da predominância do interesse, especialmente sobre as matérias arroladas nos incisos III a IX do art. 30 da CF/1988.

A Lei de Liberdade Econômica – Lei nº 13.874/2019, instituiu a declaração da liberdade econômica, alterando também diversas legislações, é uma norma geral de direito econômico em relação aos artigos 1º ao 4º, como se verifica da literalidade do § 4º do artigo 1º:

Art. 1º Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do caput do art. 174 da Constituição Federal.

(...)

<sup>8</sup> Ibid., 2011, p.359





## Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



§ 4º O disposto nos arts. 1º, 2º, 3º e 4º desta Lei constitui norma geral de direito econômico, conforme o disposto no inciso I do caput e nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 24 da Constituição Federal, e será observado para todos os atos públicos de liberação da atividade econômica executados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, nos termos do § 2º deste artigo.

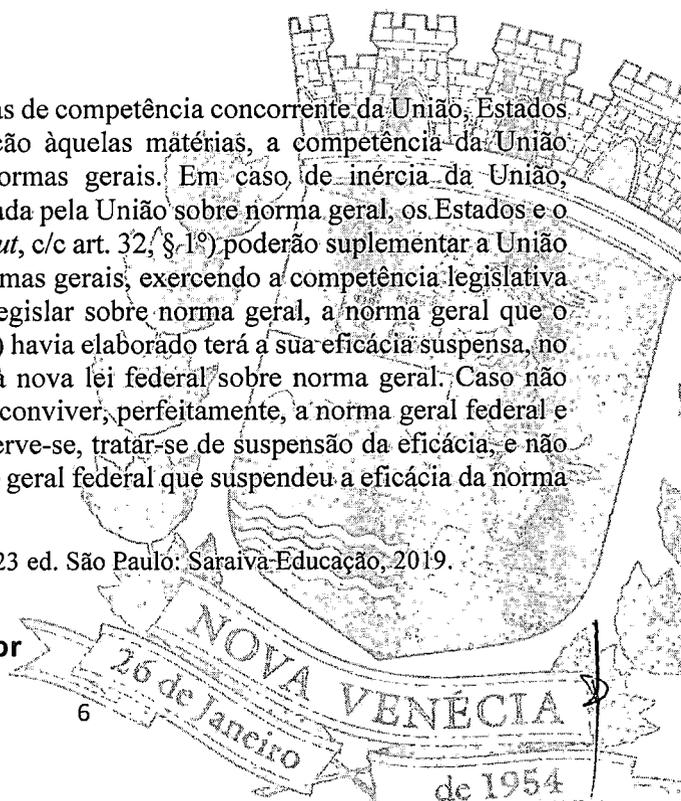
Pela leitura dos dispositivos constitucionais e da Lei n. 13.874/2019, verifica-se que os artigos mencionados, em seu § 4º do artigo 1º, como norma geral se faz em relação às matérias de competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal – e sob o aspecto do interesse dos Municípios – do art. 24 da Constituição Federal. Isso porque, o inciso I do art. 24 da CF/1988 (também citado no § 4º do artigo 1º) arrola direito econômico, como matéria de competência concorrente.

Quando se trata de matérias de competência legislativa concorrente, o papel da União limita-se a estabelecer normas gerais (art. 24, § 1º), o que não exclui a competência suplementar dos Estados e dos Municípios (art. 24, § 2º c/c artigo 30, I e II); inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (art. 24, § 3º); advindo, contudo, a norma geral nacional, ocorrerá a suspensão da eficácia das normas estaduais e municipais, no que forem a elas contrárias (art. 24, § 4º).

Conforme ensina LENZA<sup>9</sup> (2019):

(...) o art. 24 define as matérias de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal. Em relação àquelas matérias, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. Em caso de inércia da União, inexistindo lei federal elaborada pela União sobre norma geral, os Estados e o Distrito Federal (art., 24, caput, c/c art. 32, §.1º) poderão suplementar a União e legislar, também, sobre normas gerais, exercendo a competência legislativa plena. Se a União resolver legislar sobre norma geral, a norma geral que o Estado (ou o Distrito Federal) havia elaborado terá a sua eficácia suspensa, no ponto em que for contrária à nova lei federal sobre norma geral. Caso não sejam conflitantes, passam a conviver, perfeitamente, a norma geral federal e a estadual (ou distrital). Observe-se, tratar-se de suspensão da eficácia, e não revogação, pois caso a norma geral federal que suspendeu a eficácia da norma

<sup>9</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 23 ed. São Paulo: Saraiva-Educação, 2019.





## Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



geral estadual seja revogada por outra norma geral federal, que por seu turno, não contrarie a norma geral feita pelo Estado, esta última voltará a produzir efeitos (p. 500-501).

(...)

(...) art. 30, II – estabelece competir aos Municípios complementar a legislação federal e a estadual no que couber. “No que couber” norteia a atuação municipal, balizando-a dentro do interesse local. Observar ainda que tal competência se aplica também, às matérias do art. 24, suplementando as normas gerais e específicas, juntamente com outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade (p. 524-525).

Assim, nota-se a competência legislativa do Município de Nova Venécia para complementar a legislação federal de normas gerais, no âmbito de seu interesse local.

Quanto a competência para deflagrar o processo legislativo, verifica-se que pelo art. 44, §1º da Lei Orgânica Municipal - LOM, esta não é privativa do Chefe do Poder Executivo.

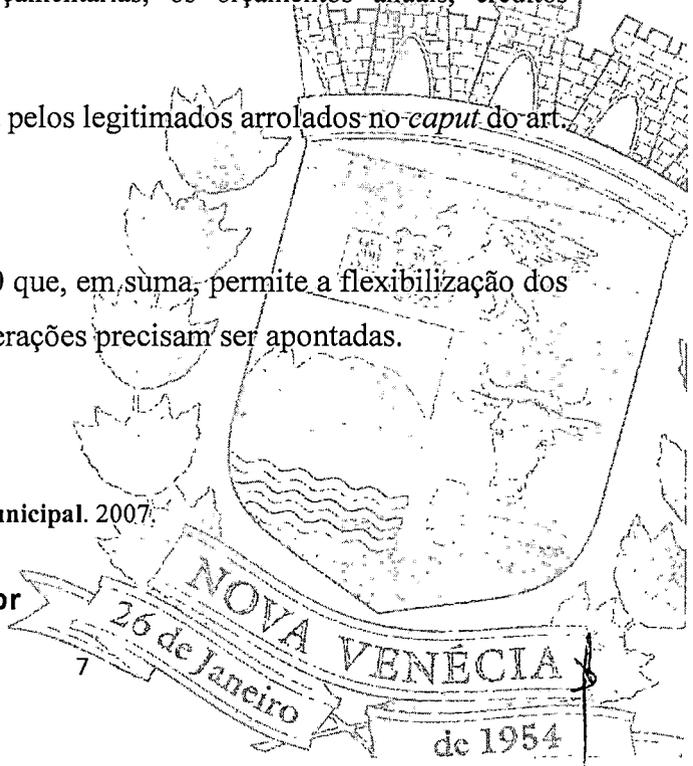
Nesse sentido (MEIRELLES, 2007, p.732-733)<sup>10</sup>:

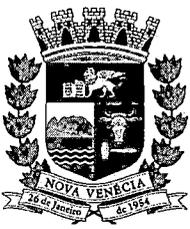
Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio de projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição de secretárias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.

Assim, a presente proposição pode ser apresentada pelos legitimados arrolados no *caput* do art. 44 da LOM, entre os quais se encontra o Prefeito.

Em relação ao objeto proposto pelo PL nº 14/2020 que, em suma, permite a flexibilização dos horários de abertura do comércio, algumas considerações precisam ser apontadas.

<sup>10</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Municipal*. 2007.





Primeira, a flexibilização proposta não pode ir de encontro ao Código de Posturas, especialmente o art. 125, inciso II<sup>11</sup> que permite por ato especial do Prefeito Municipal a limitação ou extensão do horário do funcionamento do comércio dos empreendimentos que “perturbem sossego ou ofendam o decoro público, ou reincidam nas infrações da legislação do trabalho.”

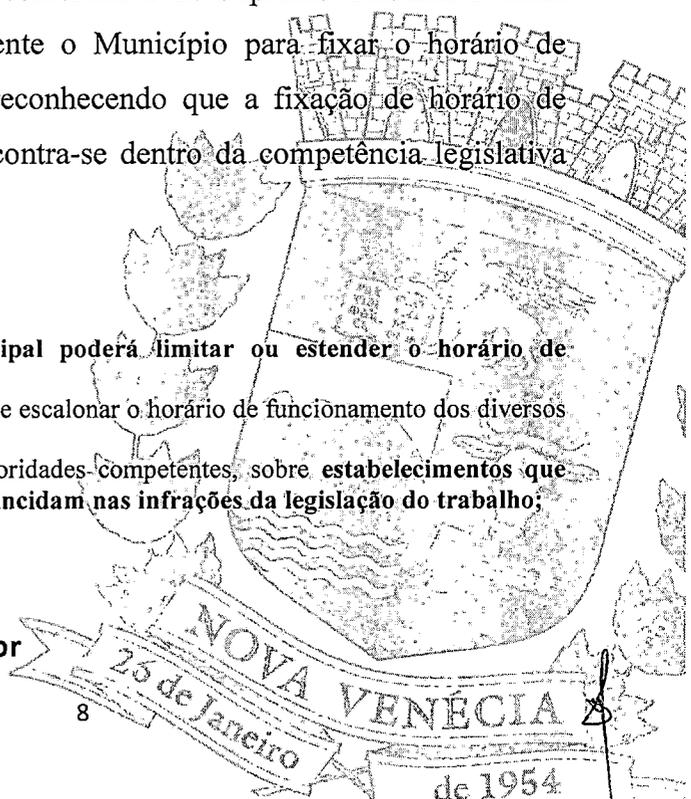
Apesar da redação do art. 1º, § 1º, inciso I que dá nova redação a Lei Municipal n. 2.863/2008 fazer menção que deverá ser obedecida as normas de proteção ao meio ambiente, incluídas às de repressão a poluição sonora e a perturbação do sossego público, não há qualquer remissão ao Código de Posturas Municipal. **Desta feita, sugere-se a proposição de uma emenda modificativa.**

O art. 2º do Projeto de Lei não aduz que os estabelecimentos arrolados naquele dispositivo deverão obedecer às normas atinentes à proteção ao meio ambiente, incluídas às de repressão a poluição sonora e a perturbação do sossego público, como faz o dispositivo anterior. A mesma observação se faz quanto ao dever de obediência ao Código de Posturas. **Desta feita, sugere-se a proposição de uma emenda modificativa.**

Segunda, quanto ao estabelecimento de horário comercial o E. Supremo Tribunal Federal exarou a Sumula Vinculante nº 38: “É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial”, reconhecendo que a fixação de horário de funcionamento de estabelecimento comercial encontra-se dentro da competência legislativa municipal por tratar-se de tema de interesse local.

<sup>11</sup> Art. 125. Mediante ato especial, o Prefeito Municipal poderá limitar ou estender o horário de funcionamento dos estabelecimentos, quando:

- I - Houver, a critério dos órgãos competentes, necessidade de escalonar o horário de funcionamento dos diversos usos, a fim de evitar congestionamentos no trânsito;
- II - Atender às requisições legais e justificativas das autoridades competentes, sobre estabelecimentos que perturbem o sossego ou ofendam o decoro público, ou reincidam nas infrações da legislação do trabalho;
- III - Da realização de eventos tradicionais do Município.





## Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



De acordo com o art. 103-A da Constituição Federal:

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Vide Lei nº 11.417, de 2006).

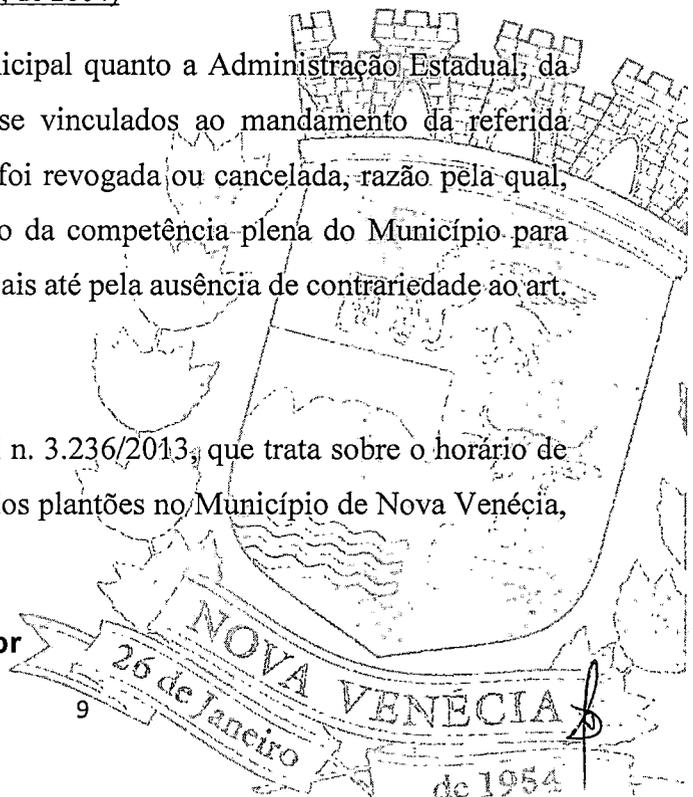
§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Desse modo, tanto a Administração Pública Municipal quanto a Administração Estadual, da União Federal e o Poder Judiciário encontram-se vinculados ao mandamento da referida Súmula Vinculante, haja vista que a mesma não foi revogada ou cancelada, razão pela qual, entendemos, salvo melhor juízo, pela manutenção da competência plena do Município para fixação dos horários dos estabelecimentos comerciais até pela ausência de contrariedade ao art. 3º, II, "a", da Lei de Liberdade Econômica.

Terceira, atualmente encontram-se em vigor a Lei n. 3.236/2013, que trata sobre o horário de funcionamento das farmácias e o funcionamento dos plantões no Município de Nova Venécia,





## Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



bem como a Lei n. 1.312/1984 que institui normas sobre polícia administrativa no Município de Nova Venécia e, em seu artigo 87 estabelecem horários para diversos estabelecimentos comerciais. Entendemos, s.m.j., que há um confronto entre a lei das farmácias, bem como o art. 87 da Lei n. 1.312/1984 com o Projeto de Lei nº 14/2020, devendo, portanto, haver o saneamento dos pontos controvertidos, cabendo a CLJRF e/ou aos demais membros dessa Casa de Leis deliberarem sobre uma possível proposição de revogação ou alteração dos dispositivos citados.

Em relação ao 3º do PL nº 14/2020, que revoga o art. 2º e seu parágrafo único da Lei n. 2.863/2008, importante asseverar que não poderá haver o reaproveitamento do dispositivo revogado, conforme art. 12, inciso II, alínea “c” da Lei Complementar n. 95/1998:

(...)

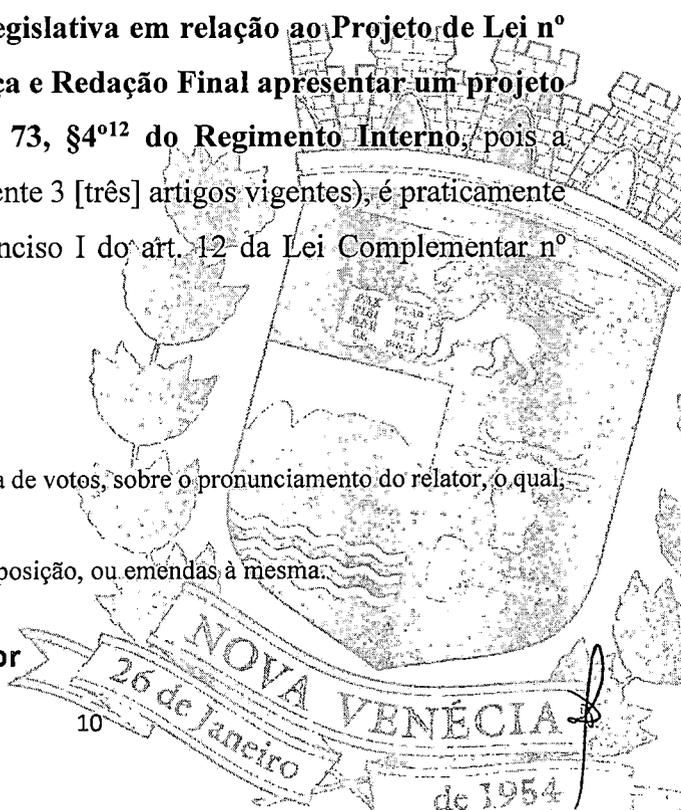
c) é vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado, vetado, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou de execução suspensa pelo Senado Federal em face de decisão do Supremo Tribunal Federal, devendo a lei alterada manter essa indicação, seguida da expressão ‘revogado’, ‘vetado’, ‘declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal’, ou ‘execução suspensa pelo Senado Federal, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal: (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Alternativa mais correta no tocante à técnica legislativa em relação ao Projeto de Lei nº 14/2020, seria a Comissão de Legislação e Justiça e Redação Final apresentar um projeto substitutivo à proposição, com fulcro no art. 73, §4º<sup>12</sup> do Regimento Interno, pois a alteração de Lei nº 2.863/2008 (que possui atualmente 3 [três] artigos vigentes), é praticamente total, recomendação essa que está constante no inciso I do art. 12 da Lei Complementar nº 95/1998.

<sup>12</sup> Art. 73 As comissões permanentes deliberarão, por maioria de votos, sobre o pronunciamento do relator, o qual, se aprovado, prevalecerá como parecer.

(...)

§ 4º O parecer de comissão poderá sugerir substitutivo à proposição, ou emendas à mesma.





**Câmara Municipal de Nova Venécia**  
**Estado do Espírito Santo**



**CONCLUSÃO**

Diante da fundamentação supra, essa Procuradoria Jurídica **OPINA** pela **CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE** do Projeto de Lei nº 14/2020, **DESDE QUE ATENDIDAS AS RECOMENDAÇÕES CARREADAS ACIMA**, cabendo aos nobres Edis desta Casa deliberar quanto à sua aprovação.

É o parecer, s.m.j.

Nova Venécia, 19 de maio de 2020.

**DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO**

Procuradora Jurídica

