

do Memorando nº 885/2009-ATL III (TID 5191072)

Folha de Informação nº 44

em 18 / 12 / 09

  
ROSANA AP FERNANDA  
PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO

**EMENTA Nº 11.466**

Administrativo. Projeto de Lei nº 577/09. Substitutivo. Altera a redação da Lei nº 13.473/02, que dispõe sobre a concessão de autorização para o funcionamento do comércio aos domingos e feriados.

**INTERESSADO:** SGM/ATL

**ASSUNTO** : Projeto de lei nº 577/09

**Informação nº 2.339/09 - PGM-AJC**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
ASSESSORIA JURÍDICO-CONSULTIVA  
Senhora Procuradora Assessora Chefe**

Solicita SGM/ATL um pronunciamento desta Procuradoria Geral a respeito do substitutivo, da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa da Câmara Municipal, ao Projeto de Lei nº 577/09, que altera a redação da Lei nº 13.473/02.





do Memorando nº 885/2009-ATL III (TID 5191072)

Folha de Informação nº 46  
em 18 / 12 / 09

  
ROSANA AG. FERRAZ  
ADPP - 2009.000.000.000  
0016 - 00

No entanto, por força da redação conferida pela Lei Federal nº 11.603/07, o dispositivo ficou com a seguinte redação:

*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.*

*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. (destaquei)*

Por outro lado, a Lei Federal nº 11.603/07 acrescentou o artigo 6º-A à Lei nº 10.101/2000, nos seguintes termos:

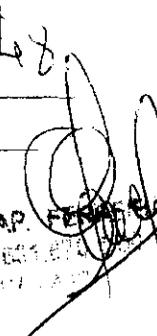
*"Art. 6º-A. É permitido o trabalho em feriados nas atividades do comércio em geral, desde que autorizado em convenção coletiva de trabalho e observada a legislação municipal, nos termos do art. 30, inciso I, da Constituição." (destaquei).*

Já no âmbito municipal, a Lei nº 13.473/02, condicionou o funcionamento do *comércio varejista em geral* aos domingos a uma autorização a ser expedida pela PMSP, devendo o interessado, para tanto, formular requerimento acompanhado de convenção coletiva ou acordo de trabalho.



do Memorando nº 885/2009-ATL III (TID 5191072)

Folha de Informação nº 48  
em 18/12/09

  
ROSANA AP. FERREIRA  
ADVOGADA GERAL DO MUNICÍPIO

"(...)

*A jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que 'o Município é competente para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial' [Súmula 645/STF]. Trata-se de competência que, sob a ordem constitucional instituída pela Constituição de 1988, está reservada pelo seu artigo 30, inciso I, ao dispor que 'compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local'.*

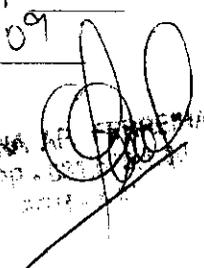
*Corroborando esse entendimento, transcrevo este passo do acórdão recorrido [fls. 321]: "No caso em apreço, o ato administrativo combatido, na parte em que o mesmo faculta 'aos proprietários de supermercados do Município de Teófilo Otoni o funcionamento de seus estabelecimentos comerciais de segunda-feira aos domingos, inclusive feriados, das 08:00 às 22:00 horas' (art. 1º, Decreto n. 4.541/2002), nada tem de ilegal, mas ao contrário, está em sintonia com o que prescreve o art. 6º, caput, da Lei n. 10.101/00 que autoriza a partir de 9 de novembro de 1997, o trabalho aos domingos no comércio varejista em geral, observado o artigo, inciso I, da Constituição.*

*(...)"*

Portanto, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 57.999, não se pode confundir a competência da União para legislar sobre Direito do Trabalho com a competência do Município para disciplinar o funcionamento dos estabelecimentos comerciais e industriais localizados dentro do respectivo território. A propósito, o seguinte trecho do voto do Ministro Luiz Gallotti:

do Memorando nº 885/2009-ATL III (TID 5191072)

Folha de Informação nº 49  
em 18 / 12 / 09

  
ROSANA DE FREITAS  
AGPP - 00000000000000000000

“(...)

*Não há como confundir aqui a limitação administrativa imposta pelo Município para disciplinar o funcionamento dos estabelecimentos industriais na sua extensão territorial, com o direito do trabalho, que tem delegada a sua legislação à União. Inexiste conflito, no mesmo tema, porquanto – e a observação é da excelente sentença agravada – no direito do trabalho cuida-se de normas que disciplinam os contratos da atividade laborativa, no seu aspecto institucional; não poderia, no entanto, a mesma legislação, estabelecer horários de funcionamento de empresas comerciais ou industriais que, por seus efeitos e implicações externas, compete à Municipalidade, no reconhecido direito de exercer uma política administrativa conduzente às justas exigências do interesse público que lhe cabe assegurar.*

*De outro lado, os precedentes judiciais relativos à questão do horário de bancos não tem a mínima ressonância na hipótese; nesse capítulo, soube, também, a impetrada, no item 4 de sua contraminuta (fls. 61) focar com nítida juridicidade, a desvalia do argumento.*

(...)”

No mesmo sentido, a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.691-2.

Portanto, a legislação federal cuida apenas do aspecto trabalhista da questão.



do Memorando nº 885/2009-ATL III (TID 5191072)

Folha de Informação nº 50  
em 18/12/09

  
ROSANA AP. FERREIRA  
PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO

A matéria, aliás, foi devidamente examinada em recente julgado (20/08/2009) do Superior Tribunal de Justiça, do qual foi extraído o trecho a seguir transcrito do voto do Ministro Benedito Gonçalves:

*"Inicialmente, colha-se, por fundamental, o seguinte excerto do voto condutor da apelação, in verbis (fls. 159-161):*

*Sem razão, contudo, o apelante.*

*Com efeito, o Decreto Municipal nº 3.069/96, que dispõe sobre o horário de funcionamento de shoppings centers, estabelece:*

*Art. 1º. Os Shoppings Center instalados no Município terão os seguintes horários de funcionamento:*

*De Segunda-Feira a Sábado, das 9:00 às 22:00 horas;*

*Aos Domingos e Feriados, das 10:00 às 20:00 horas."*

*Da mera leitura do indigitado dispositivo, verifica-se que o mesmo apenas regulamenta o horário de funcionamento dos estabelecimentos, ou seja, de abertura e fechamento de todo o complexo comercial, não dispondo em momento algum acerca da jornada de trabalho dos empregados.*

*Ora, ao contrário do que afirma o apelante, o decreto não prevê regras de regulamentação do trabalho, violando os artigos 69 e 70 da CLT, mas somente determina o período em que os shoppings do município deverão permanecer abertos ao público.*

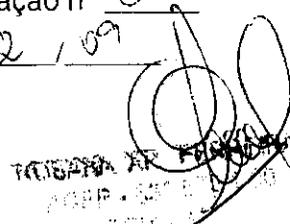
*Como é cedido, a elaboração da jornada laboral dos empregados, com a fixação dos dias e horários a serem trabalhados nos estabelecimentos, é de atribuição dos respectivos empregadores, observando-se sempre as disposições da CLT e das demais normas trabalhistas.*

*Nesse sentido, bem andou o magistrado a quo ao afirmar:*

  
7

do Memorando nº 885/2009-ATL III (TID 5191072)

Folha de Informação nº 51  
em 19/12/09

  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADOR GERAL

*(...) não há qualquer ofensa á CLT porque a jornada de trabalho dos empregados deve ser estabelecida pelo próprio empregador, de forma a obedecer a legislação pertinente, bem como a Constituição Federal.*

*Assim, compete a cada um dos empregadores estabelecer trabalhos em turnos de revezamento ou mesmo indenizar os funcionários corretamente, matéria estranha ao objetivo da norma editada.*

*Deste modo, revela-se descabida a tese suscitada pela apelante, no sentido de que o Decreto Municipal nº 3.069/96 contraria a legislação trabalhista, bem como a Constituição Federal, por aumentar a jornada de trabalho dos empregados.*

*A bem da verdade, o Município de Assis apenas exerceu, nos estritos limites constitucionais, sua competência para regular o horário de funcionamento dos shoppings centers, observando aspectos como zoneamento, sossego, horário e adequação, nos termos do artigo 30, inciso I, da Carta Magna.*

*No mesmo diapasão, o Supremo Tribunal Federal, considerando o interesse de caráter local da matéria, já se posicionou favoravelmente à possibilidade dos municípios regularem o horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais, nos moldes da Súmula 645:*

*Súmula 645: É competente o município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial.*

*Note-se que a municipalidade somente fixou os horários de funcionamentos dos shoppings centers, na esfera de sua competência, com o escopo de melhor atender ao interesse público e às necessidades da população, atentando-se a todos os requisitos de validade do ato administrativo.*

*[...].*

*Desta feita, não há falar em ilegalidade do decreto em comento, expedido nos ditames da legislação em vigor.*



do Memorando nº 885/2009-ATL III (TID 5191072)

Folha de Informação nº 52  
em 18, 12, 09

ROSANA AP. FERREIRA  
ADVOGADA GERAL

*Verifica-se, da leitura do trecho acima, que a Corte estadual, ao contrário do alegado, deu correta interpretação aos arts 69 e 70 da legislação trabalhista, não merecendo reforma o julgado quanto ao ponto.*

*Ademais, não há falar em incompetência do município para legislar sobre a matéria, tendo em vista que a Súmula 419 da Corte Suprema estabelece que "os municípios têm competência para regular os horários de comércio local, desde que não infrinjam leis estaduais ou federais válidas".*

Assim, diante desse quadro, embora a legislação federal não tenha feito qualquer distinção a respeito do ramo de atividade, parece-me que não cabe aqui definir o alcance da expressão *comércio em geral* na Lei nº 101/2000, devendo a controvérsia ser analisada à luz da legislação municipal.

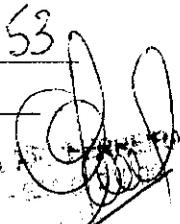
Pois bem, conforme ensina Carlos Maximiliano, o juiz deve atribuir aos vocábulos o sentido resultante da linguagem vulgar, "porque se presume haver o legislador, ou escritor, usado expressões comuns", salvo quando se tratar de termos jurídicos.<sup>1</sup>

Parece-me, portanto, que a expressão *comércio em geral* foi empregada na legislação municipal no seu sentido comum, sem abranger bares, restaurantes e similares, reforçando tal convicção, além do próprio projeto de lei em exame, o fato de que existem leis específicas disciplinando o funcionamento de tais estabelecimentos.

<sup>1</sup> MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 9ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 89.

do Memorando nº 885/2009-ATL III (TID 5191072)

Folha de Informação nº 53  
em 18 / 12 / 09

  
SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Com efeito, a Lei nº 12.879/99 dispõe sobre o horário de funcionamento dos bares na cidade de São Paulo, enquanto a Lei nº 13.772/04<sup>2</sup> cuida dos restaurantes, lanchonetes, chopperias, churrascarias e pizzarias, sendo que, em ambos os casos, não há qualquer restrição acerca dos dias em que as atividades podem ser desenvolvidas, tampouco exigência de autorização especial para funcionamento aos domingos e feriados.

No entanto, se entrar em vigor o texto em exame, os bares e restaurantes também deverão se submeter à exigência de prévia autorização para o funcionamento aos domingos e feriados.

Vale lembrar, a propósito, que a Lei nº 13.473, de 26 de dezembro de 2002 foi promulgada pelo presidente da Câmara, pois o então prefeito em exercício vetou o texto aprovado, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público.

De fato, entendeu o senhor prefeito em exercício, na ocasião, que o texto, por dispor sobre autorização a ser concedida pelo Executivo, estaria interferindo no serviço público, matéria de iniciativa privativa do prefeito (art. 37, § 2º, IV, da LOM), violando, assim, o princípio da harmonia e independência dos poderes. Ocorre que, em razão do advento da Emenda nº 28/06, a matéria deixou de ser de iniciativa privativa do chefe do Executivo.

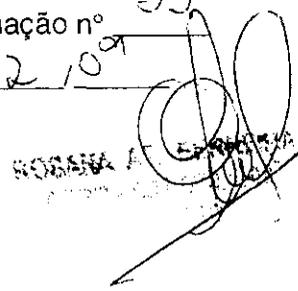


<sup>2</sup> Note-se que a lei é posterior à Lei nº 13.473/02.



do Memorando nº 885/2009-ATL III (TID 5191072)

Folha de Informação nº <sup>55</sup>  
em 18/12/09



**INTERESSADO:** SGM/ATL

**ASSUNTO** : Projeto de lei nº 577/09

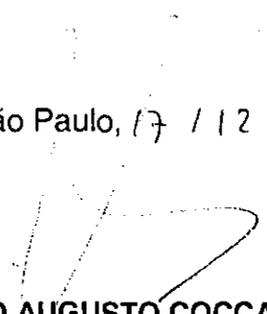
**Cont. da Informação nº 2.339/09 - PGM-AJC**

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS**

**Senhor Secretário**

Encaminho o presente a Vossa Excelência, com a manifestação da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Procuradoria Geral, que acompanho.

São Paulo, 17 / 12 / 2009

  
**CELSO AUGUSTO COCCARO FILHO  
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO  
OAB/SP 98.071  
PGM**

  
RGM  
ATL885-09-comércio

Folha de informação n.º 56

Memo n.º 885/2009 - ATL III em 23/12/09 (a)   
TID5191072

**MARCELO CONCEIÇÃO R. DANTAS**  
RF. 563.703.1.01  
ATJ - SNJ-G

**INTERESSADO:** Câmara Municipal de São Paulo.

**ASSUNTO:** Substitutivo apresentado pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa referente ao PL n.º 577/99.

Informação n.º 3944/2009-SNJ.G.

11 2339/2009-P6M.AJC

SGM/ATL  
Senhora Assessora Especial

Restituímos o presente com a manifestação exarada pela Procuradoria Geral do Município, juntada às fls. 44/55, em atendimento à solicitação inicial.

São Paulo, 22/12/09

  
**ANTONIO CLARET MACIEL DOS SANTOS**  
Secretário Adjunto  
SNJ

PUBLICADO DOC 20/11/2009, PÁG. 134

**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 Junior<sup>1</sup>, 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 Meirelles<sup>2</sup> 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)

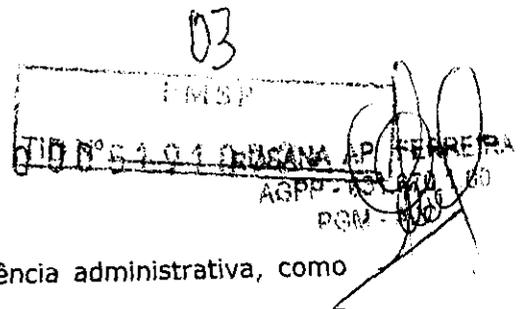
Os Municípios têm autonomia para regular o horário do comércio local, desde que não infrinjam leis estaduais ou federais válidas, pois a Constituição lhes confere competência para legislar sobre assuntos de interesse local.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup> 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 Meirelles<sup>5</sup>, 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 Filho<sup>6</sup>, 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, ressaltando, 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.

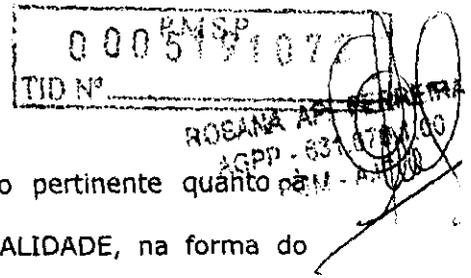
Assim, no plano municipal a Lei nº 13.473, de 26 de dezembro de 2002, alterada pela Lei nº 14.776, de 18 de junho de 2008, veio a permitir no Município de São Paulo o funcionamento dos estabelecimentos de comércio em geral aos domingos e feriados sujeitando, entretanto, seu funcionamento à autorização 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.

04



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

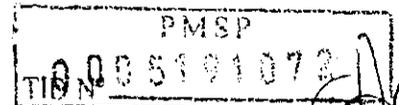
João Antonio - PT

José Olímpio - PP

Kamia - DEM



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**



ROSANA AP. FERREIRA  
AGPP - 031.670.11.00  
PGM - AM

PL 577/09

**45º GV - VEREADOR PAULO FRANGE**

### JUSTIFICATIVA

O presente projeto de lei objetiva contemplar os bares, restaurantes e similares na Lei nº 14.776 de 18 de junho de 2008, uma vez que somente previa a expressão "comércio em geral", fato que causava dúvidas quanto à sua abrangência no que diz respeito à obrigatoriedade de também requererem autorização mediante o órgão competente para funcionarem aos domingos e feriados.

Em face do exposto, solicito a colaboração dos Vereadores dessa Casa para aprovação do presente projeto de lei, visto que revestido do mais alto interesse público.