

21/05/2013

PRIMEIRA TURMA

**AG.REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 694.033 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. DIAS TOFFOLI**  
**AGTE.(S)** : CIA HERING  
**ADV.(A/S)** : MAURICIO GARCIA PALLARES ZOCKUN  
**AGDO.(A/S)** : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

**EMENTA**

**Agravo regimental no agravo de instrumento. Município. Fixação de horário de funcionamento de estabelecimento comercial. Competência. Matéria de interesse local. Precedentes.**

1. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que compete aos municípios legislar sobre o horário de funcionamento dos estabelecimentos comerciais situados no âmbito de seus territórios, por se tratar de matéria de interesse local.

2. Agravo regimental não provido.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 21 de maio de 2013.

MINISTRO DIAS TOFFOLI  
Relator

21/05/2013

PRIMEIRA TURMA

**AG.REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 694.033 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. DIAS TOFFOLI**  
**AGTE.(S)** : CIA HERING  
**ADV.(A/S)** : MAURICIO GARCIA PALLARES ZOCKUN  
**AGDO.(A/S)** : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

### **RELATÓRIO**

#### **O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

CIA. Hering interpõe tempestivo agravo regimental contra decisão em que neguei provimento ao agravo de instrumento (fls. 357 a 361), com a seguinte fundamentação:

“Vistos.

CIA. HERING interpõe recurso extraordinário (fls. 152 a 164), com fundamento nas alíneas ‘a’, ‘c’ e ‘d’, do permissivo constitucional, contra acórdão da Oitava Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça paulista, assim ementado:

‘**MANDADO DE SEGURANÇA** – Pedido de concessão de liminar para funcionamento dos estabelecimentos comerciais situados nesta Capital, fora dos dias e horários previstos em Lei Municipal – Decisão denegando a ordem de segurança – Decisório que merece ser mantido por outro fundamento legal, nos termos do artigo 267, inciso VI, do C.P.C. – A matéria tratada é de competência da Municipalidade – Hipótese em que se verifica a falta de prova de direito líquido e certo – Não demonstrado com a inicial o direito em toda a sua extensão e profundidade – **Recurso improvido**’ (fl. 122).

Interpostos embargos de declaração (fls. 135/136), foram

**AI 694033 AGR / SP**

rejeitados (fls. 139 a 144).

Alega a recorrente violação dos artigos 5º, inciso II, da Constituição Federal e 25, inciso I, do ADCT, consubstanciada pelo reconhecimento de constitucionalidade de lei municipal que disciplina o horário de funcionamento do comércio no Município de São Paulo.

Depois de apresentadas contrarrazões (fls. 310 a 319), o recurso não foi admitido, na origem (fls. 323/324), o que ensejou a interposição do presente agravo de instrumento.

O recurso especial paralelamente interposto já foi definitivamente rejeitado pelo Superior Tribunal de Justiça (fls. 344 a 353).

Decido.

Anote-se, inicialmente, que o acórdão dos embargos de declaração foi publicado em 10/4/07, conforme exposto na certidão de folha 148, não sendo exigível a demonstração da existência de repercussão geral das questões constitucionais trazidas no recurso extraordinário, conforme decidido na Questão de Ordem no Agravo de Instrumento nº 664.567/RS, Pleno, Relator o Ministro **Sepúlveda Pertence**, DJ de 6/9/07.

A irresignação, contudo, não merece prosperar.

A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a afronta aos princípios constitucionais da legalidade, do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, da motivação dos atos decisórios, dos limites da coisa julgada, da prestação jurisdicional, e mesmo da isonomia, se dependente de reexame prévio de normas infraconstitucionais, seria indireta ou reflexa. Nesse sentido, anote-se:

‘AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE COBRANÇA. DESPESAS CONDOMINIAIS. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Impossibilidade da análise da legislação infraconstitucional e do reexame de provas

**AI 694033 AGR / SP**

na via do recurso extraordinário. 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que as alegações de afronta aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, dos limites da coisa julgada e da prestação jurisdicional, se dependentes de reexame de normas infraconstitucionais, podem configurar apenas ofensa reflexa à Constituição da República' (AI nº 594.887/SP-AgR, Primeira Turma, Relatora a Ministra **Cármem Lúcia**, DJ de 30/11/07).

'AGRAVO DE INSTRUMENTO - ALEGAÇÃO DE OFENSA AO POSTULADO DA MOTIVAÇÃO DOS ATOS DECISÓRIOS - INOCORRÊNCIA - AUSÊNCIA DE OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO - RECURSO IMPROVIDO. O Supremo Tribunal Federal deixou assentado que, em regra, as alegações de desrespeito aos postulados da legalidade, do devido processo legal, da motivação dos atos decisórios, do contraditório, dos limites da coisa julgada e da prestação jurisdicional podem configurar, quando muito, situações de ofensa meramente reflexa ao texto da Constituição, circunstância essa que impede a utilização do recurso extraordinário. Precedentes' (AI nº 360.265/RJ-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro **Celso de Mello**, DJ de 20/9/02).

E, de fato, a decisão recorrida tomou por fundamento dispositivos da Lei nº 10.205/86, do Município de São Paulo, o que vem a demonstrar que, realmente, passa pela análise dessa legislação infraconstitucional, a apreciação da irresignação em tela, o que não se mostra viável, no âmbito de um apelo extremo, como o presente.

Tem-se, portanto, que no caso ora em análise, a alegada violação ao princípio da legalidade, não prescinde do necessário cotejo com normas infraconstitucionais utilizadas na fundamentação da decisão recorrida, circunstância essa, ademais, que encontra óbice no disposto na Súmula 636, desta

**AI 694033 AGR / SP**

Corte, que assim dispõe, **in verbis**:

‘NÃO CABE RECURSO EXTRAORDINÁRIO POR CONTRARIEDADE AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA LEGALIDADE, QUANDO A SUA VERIFICAÇÃO PRESSUPONHA REVER A INTERPRETAÇÃO DADA A NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS PELA DECISÃO RECORRIDA’ (DJ de 9/10/03).

Trata-se de posicionamento francamente adotado por este Supremo Tribunal Federal, do qual, para ilustrar, trago à colação a ementa de recente acórdão assim dispondo, de minha lavra:

‘Agravo regimental no agravo de instrumento. Princípio da legalidade. Súmula nº 636/STF. 1. Não cabe recurso extraordinário por contrariedade ao princípio da legalidade, quando para a sua verificação seja necessário analisar a legislação infraconstitucional aplicável ao caso. Incidência da Súmula nº 636/STF. 2. Agravo regimental desprovido, com aplicação da multa prevista no artigo 557, § 2º, do Código de Processo Civil’ (AI nº 730.792-AgrR/SP, Primeira Turma, DJe de 30/04/10).

Ademais, a decisão atacada encontra-se em consonância com a pacífica jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal a respeito do tema, segundo a qual, é de competência dos municípios instituir a disciplina do funcionamento do comércio, no âmbito de seus respectivos territórios.

Citem-se, para exemplificar, os seguintes precedentes:

‘Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Portaria nº 17/2005, do Estado do Maranhão, que altera e fixa os horários de funcionamento dos estabelecimentos que comercializam bebidas alcoólicas no Estado. 3. Generalidade, abstração e autonomia que tornam apto o

**AI 694033 AGR / SP**

ato normativo para figurar como objeto do controle de constitucionalidade. 4. Competência do Município para legislar sobre horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais (art. 30, I, CF/88). Matéria de interesse local. Precedentes. Entendimento consolidado na Súmula 645/STF. 5. Ação julgada procedente' (ADIn nº 3.691/MA, Relator o Ministro **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJe de 9/5/08).

'Município: competência para a fixação de horário de funcionamento de estabelecimento comercial: incidência da Súmula 645' (AI nº 565.882-AgR/RS, Relator o Ministro **Sepúlveda Pertence**, Primeira Turma, DJe de 31/8/07).

'AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. NORMAS ADMINISTRATIVAS MUNICIPAIS QUE DISCIPLINAM O HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DO COMÉRCIO LOCAL. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA OS ASSUNTOS DE SEU INTERESSE: ART. 30, I, DA CONSTITUIÇÃO. 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. Agravo Regimental a que se nega provimento' (AI nº 622.405-AgR/MG, Relator o Ministro **Eros Grau**, Segunda Turma, DJe de 15/6/07).

'CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MUNICÍPIO: FARMÁCIAS: HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO: COMPETÊNCIA MUNICIPAL. C.F., arts. 30, I; 5º, **caput**, XIII e XXXII; 170, IV, V e VIII. I. - Competência do Município para estabelecer horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais: C.F., art. 30, I. II. - Precedentes do STF: RE 182.976-SP, Velloso, 2ª Turma, 12.12.97; RE 174.645-SP, M. Corrêa, 2ª T., 17.11.97;

**AI 694033 AGR / SP**

RE 274.542-SP, M. Alves, 1ª T., 05.6.2001; RE 189.170-SP, M. Corrêa, Plenário, 1º.02.2001. III. - Negativa de seguimento ao RE. Agravo não provido' (RE nº 252.344-AgR/SP, Relator o Ministro **Carlos Velloso**, Segunda Turma, DJ de 21/9/01).

Ante o exposto, nego seguimento ao presente agravo de instrumento."

Sustenta a agravante que

"além do tema da legalidade, a Recorrente argüiu a impossibilidade de o Município de São Paulo delegar, ao Poder Executivo, competência normativa assinalada ao Poder Legislativo (maltratando, nesse caso, o artigo 25 do ADCT)" (fl. 367).

Aduz que

"a legislação paulistana delegou ao Poder Executivo a competência para produzir ato normativo fixando o horário de funcionamento das atividades econômicas desenvolvidas pelos municípios paulistanos, sendo que esta indelegável atribuição é constitucionalmente confiada ao Poder Legislativo" (fl. 368).

Assevera que "não se pretende, por meio do recurso interposto a essa Corte, rever interpretação da decisão aos confins da Lei municipal nº 10.205/86; quer-se, pelo contrário, objetar sua legitimidade em vista do enunciado veiculado no art. 25, I, do ADCT" (fl. 368).

Afirma, ainda, que "o v. acórdão recorrido afastou a aplicação da Lei Federal nº 10.101/00 em prol dos comandos normativos municipais sobre a matéria; é dizer, julgou válida lei local contestada em face de lei federal" (fl. 369).

É o relatório.

21/05/2013

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 694.033 SÃO PAULO

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

O inconformismo não merece prosperar, uma vez que as alegações deduzidas no agravo são insuficientes para infirmar a fundamentação que ampara a decisão agravada.

Com efeito, o acórdão recorrido não se afastou da orientação jurisprudencial firmada por este Supremo Tribunal Federal no sentido da competência dos municípios para legislar sobre o horário de funcionamento dos estabelecimentos comerciais situados no âmbito de seus territórios, por se tratar de matéria de interesse local, conforme previsto no enunciado da Súmula nº 645 desta Corte, que assim dispõe:

“É COMPETENTE O MUNICÍPIO PARA FIXAR O HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DE ESTABELECIMENTO COMERCIAL.”

Sobre o tema, além dos precedentes já citados na decisão agravada, destaco, também, os seguintes julgados:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MUNICÍPIO: HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO: ESTABELECIMENTO COMERCIAL: COMPETÊNCIA MUNICIPAL. SÚMULA 645-STF. I. - A fixação de horário de funcionamento de estabelecimento comercial é matéria de competência municipal, considerando improcedentes as alegações de ofensa aos princípios constitucionais da isonomia, da livre iniciativa, da livre concorrência, da liberdade de trabalho, da busca do pleno emprego e da proteção ao consumidor. Precedentes. II. - Incidência da Súmula 645-STF. III. - Em relação à alínea c do art. 102, III, da Constituição Federal, também não merece acolhida o prosseguimento do recurso extraordinário. É que não houve demonstração de que o acórdão impugnado teria violado o



**AI 694033 AGR / SP**

texto constitucional julgando válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição. IV. - Agravo não provido” (AI nº 481.886/SP-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro **Carlos Velloso**, DJ 1º/4/05).

“Município: competência para a fixação de horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais: inoccorrência das alegadas ofensas ao texto constitucional: precedentes” (AI nº 297.835/SP-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro **Sepúlveda Pertence**, DJ de 3/5/02) .

“Município: competência para a fixação de horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais: inoccorrência das alegadas ofensas ao texto constitucional: precedentes” (AI nº 330.536/SP-ED, Primeira Turma, Relator o Ministro **Sepúlveda Pertence**, DJ de 3/5/02).

Nesse mesmo sentido, anotem-se as seguintes decisões monocráticas: ARE nº 712.246/MG, Relatora a Ministra **Cármem Lúcia**, DJe de 22/10/12; AI nº 742.691/SP, Relator o Ministro **Luiz Fux**, DJe de 5/3/12; RE nº 554.426/RS, Relator o Ministro **Celso de Mello**, DJe de 12/3/09; e AI nº 645.403/RJ, Relator o Ministro **Ricardo Lewandowski**, DJe de 12/3/09.

Ante o exposto, voto pelo não provimento do agravo regimental.



**PRIMEIRA TURMA**

**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 694.033**

PROCED. : SÃO PAULO

**RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI**

AGTE.(S) : CIA HERING

ADV.(A/S) : MAURICIO GARCIA PALLARES ZOCKUN

AGDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

**Decisão:** A Turma negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Unânime. Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. 1ª Turma, 21.5.2013.

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Dias Toffoli e Rosa Weber. Compareceu o Senhor Ministro Teori Zavascki para julgar processos a ele vinculados.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Secretária da Primeira Turma