



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5.617/MG

RELATORA: MINISTRA PRESIDENTE

REQUERENTE: MUNICÍPIO DE MANHUAÇU

ADVOGADO: MAURO JORGE DE PAULA BOMFIM

REQUERIDO: RELATOR DO AI Nº 1.0000.22.294189-0/001 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

INTERESSADO: IRMÃOS MATTAR & CIA LTDA.

ADVOGADO: VINICIUS DE MATTOS FELÍCIO

INTERESSADO: PREFEITO MUNICIPAL DE MANHUAÇU

PARECER AJC/PGR Nº 41433/2023

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DE ESTABELECIMENTO COMERCIAL. SÚMULA VINCULANTE 38. RISCO DE LESÃO À ORDEM PÚBLICA NA ACEPÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL E À ECONOMIA PÚBLICA. DEFERIMENTO.

1. É cabível pedido de suspensão formulado em face de decisão do tribunal de origem que suspendeu lei municipal para permitir o funcionamento de farmácias/drogarias, sem restrições de horário.

2. Há risco de lesão à ordem pública, na acepção jurídico-constitucional, e à economia pública, na decisão mediante a qual se autoriza o funcionamento de farmácia em horário diverso daquele previsto em lei complementar municipal, por violar a orientação sedimentada no Enunciado 38 da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual é da competência do município legislar sobre horário de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

funcionamento do comércio local, bem como o art. 170, I e II da CF.

— Parecer pelo deferimento do pedido de contracautela.

Excelentíssima Senhora Ministra Presidente Rosa Weber

Trata-se de pedido de suspensão de tutela provisória, formulado pelo Município de Manhuaçu/MG contra a decisão de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais proferida nos autos do Agravo de Instrumento 1.0000.22.294189-0/001, mediante a qual foi concedida a antecipação de tutela recursal requerida por Irmãos Mattar e Cia. Ltda para sustar os efeitos da Lei Complementar Municipal 04/2017.

Segundo consta dos autos, a empresa Irmãos Mattar & Cia. Ltda impetrou mandado de segurança em desfavor do Prefeito do Município de Manhuaçu/MG, questionando a Lei Complementar Municipal 04/2017, que regulamenta o horário de funcionamento das farmácias naquele município, sob o argumento de que a referida norma violaria direito líquido e certo da impetrante à livre-iniciativa e à livre concorrência, consoante disposto nos arts. 1º, IV, 5º, XIII, e 170, IV, da Constituição Federal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O pedido liminar foi indeferido pelo Juízo da 1ª Vara Cível da Comarca de Manhuaçu.

A impetrante interpôs agravo de instrumento, que teve o pedido de antecipação dos efeitos da tutela recursal deferido pelo Desembargador Relator do recurso no TJ/MG, com fundamento no art. 1.019, I, c/c o art. 300, ambos do Código de Processo Civil, determinando que o agravado:

- a) se abstenha de limitar o horário de funcionamento da agravante, autorizando-se o funcionamento todos os dias da semana, inclusive domingos e feriados, de 07:00 às 23:00 horas;*
- b) se abstenha de autuar e de adotar quaisquer medidas coercitivas contra a agravante, em razão do funcionamento nesses dias e horários.*

O Município de Manhuaçu interpôs agravo interno em 21.12.2022, pendente de julgamento.

Daí o presente pedido suspensivo.

Alega o requerente que a decisão impugnada causa grave lesão à ordem pública, por prejudicar *“toda a atividade de controle e fiscalização das Posturas Municipais e Polícia Judiciária”*, salientando, ainda, que a farmácia do grupo Irmãos Mattar Ltda. já vem funcionando em horário estendido, em desrespeito às escalas de plantão organizadas pela município.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Sustenta que tal situação tem causado descontentamento aos demais proprietários de farmácias e drogarias localizadas no município, havendo risco de obstaculizar o sistema de rodízio implantado, a inviabilizar o funcionamento do regime de plantão.

Assevera que, ao antecipar a tutela recursal formulada no agravo de instrumento, o relator da decisão impugnada: (i) incorreu em ofensa à Súmula Vinculante 38, segundo a qual “[É] competente o Município para fixar o horário de funcionamento do estabelecimento comercial”; e (ii) não declarou a inconstitucionalidade material da lei municipal, que goza de presunção relativa de constitucionalidade, nos termos da Lei Federal 9.868/1999.

Defende a ausência de direito líquido e certo da empresa interessada, porque o horário de funcionamento das farmácias/drogarias, foi estabelecido de acordo com o seu poder de auto-organização administrativa e a competência para legislar previstos no art. 30, I, da Constituição Federal.

Cita decisão da Segunda Turma dessa Corte Suprema envolvendo o mesmo tema e a mesma parte interessada neste pedido suspensivo, proferida no exame da Medida Cautelar na Reclamação 56.864, por meio da qual foi fixado que “[O] ente municipal é competente para fixar o horário de funcionamento do comércio local nos estritos termos da Súmula Vinculante 38”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Afirma que inexistente conflito entre a Lei Municipal 4/2017 e a Lei 13.874/2019, denominada de Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, porquanto ela necessita de regulamentação, por ser norma de eficácia contida no âmbito municipal.

Requer a concessão de medida liminar para suspender a eficácia da decisão ora impugnada, restabelecendo, assim, os efeitos da decisão proferida pelo Juiz de Direito da 1ª Vara Cível da Comarca de Manhuaçu e, no mérito, a manutenção da decisão concessiva de medida liminar até o trânsito em julgado do processo principal.

Antes da apreciação do pedido liminar, Vossa Excelência determinou a intimação da interessada para manifestação e posterior vista à Procuradoria-Geral da República.

Sem manifestação, vieram os autos para parecer da Procuradoria-Geral da República.

Posteriormente, a interessada apresentou manifestação, defendendo, em síntese, a ausência de risco de lesão à ordem pública, bem como a não aplicação do Enunciado 38 da Súmula Vinculante do STF, em razão da superação do precedente (*Overruling*) após a edição da Lei 13.874, de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

20.9.2019, que autorizaria o Poder Judiciário a não aplicar a orientação fixada em 2015, nos termos do art. 489, VI, do Código de Processo Civil.

Aponta a inconstitucionalidade material do art. 135, V, da Lei Municipal 4/2017, ressaltando, ainda, que proibição nela fixada esbarraria nas disposições constantes da Lei Federal 5.991/1973 e da Lei Estadual 18.679/2009, as quais enquadram a interessada como DRUGSTORE, a autorizar o seu funcionamento *“em qualquer período do dia e da noite, inclusive nos domingos e feriados”*.

Sustenta, também, que, ao proibir o funcionamento das farmácias e drogarias que não estejam escaladas para o plantão, a lei municipal afetaria *“as garantias fundamentais dos munícipes de acesso aos medicamentos”*, incorrendo em desvio de finalidade. Salaria que o interesse público será melhor resguardado com o funcionamento do maior número possível de farmácias/drogarias, independentemente do horário.

Eis, em síntese, o relatório.

A matéria discutida na ação originária evidencia a competência do Supremo Tribunal Federal para examinar o presente pedido de suspensão, uma vez que a controvérsia em discussão na origem aborda a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local (arts. 30, I, da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Constituição Federal) e a aplicação do Enunciado 38 da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal.

O deferimento dos pedidos de suspensão de segurança, de liminar e de tutela provisória tem caráter notoriamente excepcional, sendo imprescindível perquirir a potencialidade de a decisão concessiva ocasionar lesão à ordem, à segurança, à saúde e à economia públicas, não cabendo nesta sede, em princípio, a análise do mérito.

Essa Suprema Corte, entretanto, fixou orientação no sentido de ser possível um juízo mínimo acerca da matéria de fundo analisada na origem, para concluir-se pela viabilidade ou inviabilidade da suspensão da decisão concessiva.

A temática aqui discutida está em saber se a decisão proferida no AI 1.0000.22.294189-0/001, por meio da qual foi concedida a antecipação da tutela recursal requerida para suspender os efeitos da Lei Complementar Municipal 04/2017, determinando que o ente municipal se abstenha de autuar e de adotar medidas coercitivas contra a interessada em razão do seu horário de funcionamento todos os dias da semana, tem o potencial de causar grave lesão à ordem pública e à ordem econômica do município requerente.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O art. 135, V, da Lei Complementar Municipal 04/2017¹ estabelece que:

Art. 135. Por motivo de conveniência pública, poderão funcionar em horários especiais os seguintes estabelecimentos:

(...)

V – Farmácias ou Drogarias:

a) de segunda a sexta-feira, de 07:00 (sete) às 19:00 (dezenove) horas;

b) aos sábados, de 07:00 (sete) às 13:00 (treze) horas;

c) obrigatória atuação em regime de plantão, por no mínimo 2 (dois) estabelecimentos, cuja escala será definida pelos empresários do setor juntamente com a Secretaria Municipal de Fazenda, nos horários já assim definidos:

I – de segunda a sexta-feira, das 19:00 (dezenove) até as 07:00 (sete) horas do dia seguinte;

II – aos sábados, das 13:00 (treze) até às 07:00 (sete) horas do dia seguinte;

III – aos domingos e feriados, das 07:00 (sete) até às 07:00 (sete) horas do dia seguinte.

d) em casos de urgência, atender a qualquer hora;

e) quando fechadas, estarão obrigadas, sob pena de autuação da Secretaria Municipal de Fazenda, a manter afixado à porta, em local visível ao público, cartaz/placa, com a indicação dos estabelecimentos congêneres que se encontrarem de plantão.

(Grifos nossos).

Os fundamentos utilizados pelo Desembargador Relator para suspender os efeitos da Lei Complementar Municipal 04/2017 foram no sentido de: (i) privilegiar o livre exercício e funcionamento empresarial da

1 Consulta realizada no sítio da Câmara Municipal de Manhuaçu em: 23.1.2023.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

parte interessada; (ii) que o risco de dano irreparável ou de difícil reparação recairia, de forma mais acentuada, sobre a parte agravante; e (iii) que não teria ficado evidenciado risco de dano inverso para o Município de Manhuaçu.

Procedendo-se a exame perfunctório da questão, próprio das medidas de contracautela, constata-se que a decisão impugnada afronta o entendimento firmado por essa Corte Suprema no Enunciado 38 da Súmula Vinculante, segundo o qual “[É] competente o Município para fixar o horário de funcionamento do estabelecimento comercial”.

A matéria foi recentemente apreciada pela Segunda Turma dessa Corte Suprema, no julgamento recente do RE 1328204 AgR, de relatoria do Min. Edson Fachin, consoante o acórdão a seguir ementado:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INTERPOSIÇÃO EM 29.10.2021. MANDADO DE SEGURANÇA. COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DE ESTABELECIMENTO COMERCIAL. SÚMULA VINCULANTE 38.

1. O acórdão recorrido está em divergência com a orientação sedimentada nesta Corte na Súmula Vinculante 38, no sentido de que o município é competente para legislar sobre horário de funcionamento de estabelecimento comercial.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

2. *Agravo regimental a que se nega provimento. Incabível a fixação de honorários advocatícios em mandado de segurança, nos termos da Súmula 512 do STF.*

(RE 1328204 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, julgado em 21.6.2022, Processo eletrônico *dje*-135, Divulg. 7.7.2022, public 8.7.2022) – Grifos nossos.

Confirmam-se, no mesmo sentido, os seguintes julgados das Turmas do STF:

COMPETÊNCIA NORMATIVA – COMÉRCIO – FUNCIONAMENTO – HORÁRIO – INTERESSE LOCAL – LEI MUNICIPAL.

Na forma da jurisprudência do Supremo, sedimentada com a edição do verbete vinculante nº 38 da Súmula, os Municípios são competentes para legislar sobre o horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais, observado o interesse local – artigo 30, inciso I, da Constituição Federal.

(ARE 1.225.461 AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, julgado em 4.2.2020, Processo Eletrônico, *DJe*-102, Divulg. 27.4.2020, Public. 28.4.2020) – Grifo nosso.

RECLAMAÇÃO. MUNICÍPIO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DO COMÉRCIO LOCAL. FARMÁCIA. SÚMULA VINCULANTE 38. OFENSA VERIFICADA. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. *O ente municipal é competente para fixar o horário de funcionamento do comércio local nos estritos termos da Súmula Vinculante 38.*

2. *Agravo regimental provido. Reclamação julgada procedente.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(Rcl 53194 AgR, Rel. Min.: Ricardo Lewandowski, Redator p/ acórdão: Min. Edson Fachin, Segunda Turma, julgado em 21/06/2022, Processo eletrônico *Dje-182*, Divulg. 12.9.2022 public, 13.9.2022) – Grifo nosso.

A decisão impugnada, portanto, causa grave risco de lesão à ordem pública, na sua acepção jurídico-constitucional, por afrontar o conteúdo do Enunciado da Súmula Vinculante 38 do STF e a firme orientação do Supremo Tribunal Federal sobre o tema jacente ao pedido de suspensão.

É, também, patente o risco de lesão à ordem econômica, ante o disposto no art. 170, incisos I e II, da Constituição Federal.

Isso porque a regulamentação, por parte do ente municipal, do horário de funcionamento do comércio local visa à proteção da liberdade econômica e da livre concorrência, evitando o domínio de mercado.

Na análise pontual do caso, em que o estado de emergência em saúde pública não mais subsiste, e com base no princípio da racionalidade, que permite um juízo de probabilidade, típico do direito econômico, tem-se que a liberdade irrestrita de uma grande rede, com poder econômico para domínio do mercado de pequeno município, pode levar ao encerramento das atividades empresariais de pequenos negócios locais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A liberdade ilimitada, portanto, causa o risco de suprimir a liberdade concorrencial, o que representa grave lesão à economia pública.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo deferimento do pedido suspensivo.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

[CAS](rev.MGMAC)