

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA  
D.J. 13.11.98  
EMENTÁRIO Nº 1 9 3 1 - 0 3

04/06/98

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 199.517-3 SÃO PAULO

**REDATOR PARA O ACORDÃO: MIN. MAURÍCIO CORRÊA**  
RECORRENTE: MUNICÍPIO DE CAMPINAS  
ADVOGADO: NEUSA MARIA SAMPAIO  
RECORRIDO: ERVA MAGIA FARMACIA E MANIPULACAO LTDA - ME  
ADVOGADO: RUBERLEI BELUCCI BONATO E OUTRO

**EMENTA:** RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ARTIGO 1º DA LEI Nº 6.545/91, DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS. LIMITAÇÃO GEOGRÁFICA À INSTALAÇÃO DE DROGARIAS. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A limitação geográfica à instalação de drogarias cerceia o exercício da livre concorrência, que é uma manifestação do princípio constitucional da liberdade de iniciativa econômica privada (CF/88, artigo 170, inciso IV e § único c/c o artigo 173, § 4º).

2. O desenvolvimento do poder econômico privado, fundado especialmente na concentração de empresas, é fator de limitação à própria iniciativa privada à medida que impede ou dificulta a expansão das pequenas iniciativas econômicas.

3. Inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei nº 6.545/91, do Município de Campinas, declarada pelo Plenário desta Corte.

Recurso extraordinário conhecido, porém não provido.

A C O R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por votação majoritária, conhecer do recurso extraordinário e negar-lhe provimento para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei nº 6.545, de 02/06/91, do Município de Campinas/SP.

Brasília, 04 de junho de 1998.

CARLOS VELLOSO

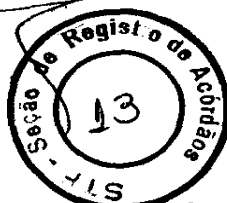
-

PRESIDENTE

MAURÍCIO CORRÊA

-

REDATOR PARA O ACÓRDÃO



PB

04/06/98

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 199.517-3 SÃO PAULO

REDATOR PARA O ACÓRDÃO: MIN. MAURÍCIO CORRÊA

RECORRENTE: MUNICÍPIO DE CAMPINAS

ADVOGADO: NEUSA MARIA SAMPAIO


RECORRIDO: ERVA MAGIA FARMÁCIA E MANIPULAÇÃO LTDA - ME

ADVOGADO: RUBERLEI BELUCCI BONATO E OUTRO

R E L A T Ó R I O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO**: - Trata-se de mandado de segurança, impetrado por ERVA MAGIA FARMÁCIA E MANIPULAÇÃO LTDA ME, que se dedica ao ramo de farmácia de manipulação de fórmulas medicinais, contra ato do PREFEITO MUNICIPAL DE CAMPINAS-SP, que, mediante intimação, determinou o encerramento de sua atividade no local em que se estabeleceu, sob a alegação de violar o disposto no art. 1º da Lei nº 6.545/91, localizando-se a menos de 500 metros de estabelecimento congênere.

A sentença de fls. 50/53 concedeu a segurança.

A Oitava Câmara Civil do Tribunal de Justiça de São Paulo negou provimento aos recursos da Municipalidade para confirmar a sentença. Assim se manifestou o voto condutor do acórdão: 

"Versa o normativismo municipal sobre "zoning", fixando regra em torno da localização de atividades urbanas, bem como critério para o funcionamento dos estabelecimentos industriais e comerciais, como já previa a anterior Lei Orgânica dos Municípios, de 1969.

Tradicionalmente, a Constituição Federal entregou ao Município a atribuição de cuidar de seu peculiar interesse.

Na vigente Carta Política Federal, o artigo 30 fixa a competência municipal para legislar sobre assunto de interesse local."

Dai o RE, interposto pelo Município de Campinas, fundado no art. 102, III, alíneas a e c, da Constituição Federal, alegando que o acórdão recorrido violou o art. 30, inciso I, da mesma Carta, que concedeu ao Município a competência para legislar sobre assunto de interesse local. Sustenta em síntese:

a) é pacífico ante o ordenamento jurídico que é facultado ao Município, em decorrência do poder de polícia, regulamentar as atividades urbanas, limitando as liberdades individuais em prol do interesse público, principalmente com referência à localização e funcionamento de estabelecimentos comerciais, com expressa determinação legal;

*mm*

b) a Lei Municipal n° 6.545, de 02.06.91 consubstancia ato jurídico perfeito, editada nos limites da competência municipal e não coibiu a instalação de farmácias e drogarias no Município, limitou-se a restringir a localização de estabelecimentos farmacêuticos a um raio de distância de 500 metros um do outro;

c) a restrição imposta pela lei municipal não ofende o princípio da isonomia nem da livre concorrência, e teve por objetivo garantir a segurança pública, uma vez que os estabelecimentos farmacêuticos guardam considerável estoque de substâncias de alta combustão, não sendo recomendável a proximidade de tais depósitos de inflamáveis, pelo perigo de incêndio.

Admitido o recurso, subiram os autos.

O ilustre Subprocurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos, oficiando nos autos, opina pelo provimento do recurso.

É o relatório.

*M. M. M.*

04/06/98

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 199.517-3 SÃO PAULO

V O T O

V E N C I D O

**EMENTA:** - CONSTITUCIONAL. FARMÁCIA: LOCALIZAÇÃO. Lei 6.545, de 1991, do Município de Campinas, SP. CF, art. 30, I.

I. - Competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local (CF, art. 30, I). É de interesse local as questões que dizem respeito com a localização de farmácias, restringindo a localização destas a um certo raio de distância uma da outra.

II. - R.E. conhecido e provido."

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** (Relator): - No julgamento, pelo Plenário, do RE 193.749-SP, proferi o seguinte voto:

**EMENTA:** CONSTITUCIONAL. FARMÁCIAS: LOCALIZAÇÃO. Lei 10.991, de 1991, do Município de São Paulo, art. 1º. C.F., art. 30, I e II, art. 170, IV e V.

I - Compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (C.F., art. 30, I e II). Inocorrência de ofensa à Constituição, art. 170, IV e V, no fato de a lei municipal, disciplinando o uso do solo, distribuir as

*mu*

farmácias de forma tal que atenda as camadas da população, evitando a sua concentração em determinado local e estabelecendo que a licença de localização de novas farmácias e drogarias será concedida somente quando o estabelecimento ficar situado a uma distância mínima de duzentos metros da farmácia ou drogaria mais próxima, já existente.

II. - R.E. conhecido e não provido'.

Apenas a questão constitucional inscrita no art. 170, IV e V, da Constituição Federal, é que foi posta à apreciação do Tribunal *a quo*, inclusive em embargos de declaração (fls. 463-468, 473-474).

A Lei 10.991, de 13.06.91, do Município de São Paulo, art. 1º, estabelece que a licença de localização de novas farmácias e drogarias será concedida somente quando o estabelecimento ficar situado a uma distância mínima de duzentos metros da farmácia ou drogaria mais próxima, já existente.

A recorrente sustenta que essa lei contraria a Constituição, art. 170, IV (livre concorrência) e V (defesa do consumidor).

Não ocorre, entretanto, a alegada ofensa à Constituição.

Ressalte-se, primeiro que tudo, que a Constituição confere competência ao Município para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (C.F., art. 30, I e II). Ora, é de interesse local as questões que dizem respeito com a localização de estabelecimentos comerciais, como, no caso, em que a lei municipal disciplina a distribuição das farmácias, "evitando a concentração delas em determinado local". (Acórdão, fl. 459).

*mu*

Sustenta-se, entretanto, que a lei, no caso, é ofensiva aos princípios da livre concorrência (art. 170, IV) e de defesa do consumidor (art. 170, V).

A alegação não é procedente.

É que a legislação não estabelece, bem anotou o acórdão recorrido, reserva de mercado, mas "simplesmente disciplina o uso do solo, distribuindo as farmácias de forma tal que atenda todas as camadas da população, evitando a concentração delas em determinado local. Destarte, não há falar em ofensa ao princípio da livre concorrência (C.F., art. 170, IV) ou de defesa do consumidor (C.F., art. 170, V). A lei municipal, no ponto, simplesmente, não custa repetir, disciplina a localização de estabelecimentos comerciais.

Conheço do recurso e nego-lhe provimento."

Do exposto, reportando-me ao voto supratranscrito, conheço do recurso e dou-lhe provimento. *muuuu*

13/10/97

SEGUNDA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 199.517-3 SÃO PAULO

PROPOSTA DE REMESSA AO PLENO

O SR. MINISTRO **CARLOS VELLOSO** (RELATOR) - Sr. Presidente,  
proponho a remessa do presente recurso extraordinário ao Plenário,  
para o julgamento do feito. *Carlos Velloso*



SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 199.517-3

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO

RECTE. : MUNICIPIO DE CAMPINAS

ADV. : NEUSA MARIA SAMPAIO

RECDO. : ERVA MAGIA FARMACIA E MANIPULACAO LTDA - ME

ADV. : RUBERLEI BELUCCI BONATO E OUTRO

**Decisão:** Por unanimidade, a Turma deliberou afetar ao Plenário o julgamento do feito. 2ª. Turma, 13.10.97.

Presidência do Senhor Ministro Néri da Silveira. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Carlos Velloso, Marco Aurélio, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Edinaldo de Holanda Borges.

Carlos Alberto Cantanhede  
Secretário

04/06/98

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 199.517-3 SÃO PAULOV O T O

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA - Senhor Presidente, por ocasião do julgamento do RE n° 193749-1/SP pela Segunda Turma, eu já havia esboçado um pequeno voto, o qual tomo a liberdade de ler:

"A Constituição Federal, em seu art. 170 e parágrafo único, assegura o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. Portanto, a única restrição possível estaria centrada na hipótese da necessidade de autorização ou permissão do Poder Público para o exercício de determinado tipo de atividade econômica, regulando a liberdade de contratar e de fixar preços, exceto nos casos de intervenção direta na produção e comercialização de certos bens.

As decisões proferidas nas instâncias ordinárias não demonstraram que o exercício da atividade da recorrente carecia de autorização ou permissão. Limitaram-se a fundamentar seus atos na restrição fixada pela Lei Municipal, o que, com a devida vênia do Ministro Relator, importa em violação dos princípios da livre concorrência e da liberdade de iniciativa econômica privada.

Preleciona JOSÉ AFONSO DA SILVA, em sua obra Curso de Direito Constitucional Positivo, 12ª edição, pág. 726, que **"a liberdade de iniciativa econômica privada, num contexto de uma Constituição preocupada com a realização da justiça social (...), não pode significar mais do que liberdade de desenvolvimento da empresa no quadro estabelecido pelo poder público, e, portanto, possibilidade de gozar das facilidades e necessidades de submeter-se às limitações postas pelo mesmo"**.

O referido autor acrescenta que a liberdade de iniciativa econômica privada **"é legítima, enquanto exercida no interesse da justiça social. Será ilegítima, quando exercida com objetivo de puro lucro e realização pessoal do empresário. Daí por que a iniciativa econômica pública,**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 199.517-3 SÃO PAULO

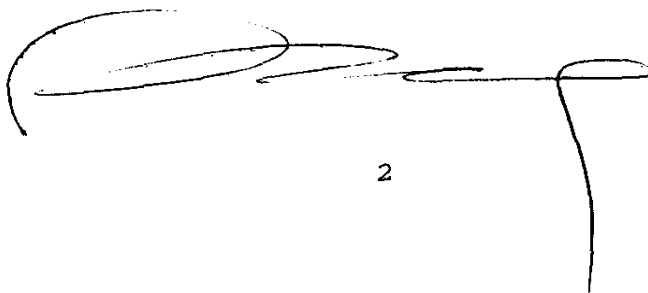
embora sujeita a outros tantos condicionamentos constitucionais, se torna legítima, por mais ampla que seja, quando destinada a assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social". E conclui:

'O desenvolvimento do poder econômico privado, fundado especialmente na concentração de empresas, é fator de limitação à própria iniciativa privada, na medida em que a concentração capitalista impede ou estorva a expansão das pequenas iniciativas econômicas.'

É o que sucede nestes autos. A limitação geográfica imposta à instalação de drogarias somente conduz à assertiva de concentração capitalista, assegurando, no perímetro, o lucro da farmácia já estabelecida. Dificulta o acesso do consumidor às melhores condições de preço, e resguarda o empresário alojado no local pelo cerceamento do exercício da livre concorrência, que é uma manifestação do princípio da liberdade de iniciativa econômica privada garantida pela Carta Federal quando estatui que "a lei reprimirá o abuso de poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros. (art. 173, § 4º)."

Em Brasília, se vingasse a tese do e. Relator, estaríamos numa situação realmente peculiar porque as farmácias se concentram praticamente em uma só localidade, por exemplo, defronte do Hospital Distrital, em tal número que apenas parede e meia separam esses estabelecimentos, o que facilita a busca do usuário.

Ante o exposto, **data venia** do Sr. Ministro-Relator, conheço do recurso e nego-lhe provimento, declarando inconstitucional o artigo 1º da Lei nº 6.545/91, do Município de Campinas.



2

04/06/98

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 199.517-3 SÃO PAULO

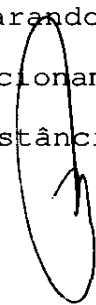
V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, em jogo está, sem dúvida alguma, o planejamento, a localização, portanto, de um estabelecimento comercial. A Carta de 1988 trouxe à balha norma que homenageia a ampla liberdade no comércio. Preceitua o artigo 174:

*Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, - aí, vem a parte que interessa ao desfecho da controvérsia - sendo este - o planejamento - determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.*

Ora, diante deste dispositivo - e já não examino o problema da livre concorrência, do interesse público inclusive em se ter várias casas comerciais funcionando na mesma localidade, nem adentro a questão da reserva de mercado, pois creio que o objetivo da norma não foi realmente criá-la para certos estabelecimentos -, peço vênia a V. Exa. para acompanhar o Ministro Maurício Corrêa, conhecendo o recurso pela letra "c" e declarando a inconstitucionalidade da norma municipal, que impede o funcionamento de farmácias quando não observada, entre elas, uma certa distância.

É o meu voto.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 199.517-3

PROCED. : SÃO PAULO

REDATOR PARA O ACORDÃO: MIN. MAURÍCIO CORRÊA

RECTE. : MUNICIPIO DE CAMPINAS

ADV. : NEUSA MARIA SAMPAIO

RECDO. : ERVA MAGIA FARMACIA E MANIPULACAO LTDA - ME

ADV. : RUBERLEI BELUCCI BONATO E OUTRO

**Decisão:** Por unanimidade, a Turma deliberou afetar ao Plenário o julgamento do feito. 2ª. Turma, 13.10.97.

**Decisão:** O Tribunal, por votação majoritária, conheceu do recurso extraordinário e negou-lhe provimento para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei nº 6.545, de 02/6/91, do Município de Campinas/SP, vencido o Sr. Ministro Carlos Velloso (Relator), que também conhecia do recurso mas lhe dava provimento. Redigirá o acórdão o Sr. Ministro Maurício Corrêa. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Celso de Mello, Presidente, Sepúlveda Pertence e Nelson Jobim. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Carlos Velloso, Vice-Presidente. Plenário, 04.6.98.

Presidência do Senhor Ministro Carlos Velloso, Vice-Presidente. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Maurício Corrêa.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

  
Luiz Tomimatsu  
Coordenador