

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA**

PARECER Nº 688/19

PROCESSO Nº 00203/19

PLCL Nº 18/19

PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei e substitutivo de iniciativa parlamentar em epígrafe, que institui a Declaração Municipal de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece normas para os atos de liberação de atividade econômica e a análise de impacto regulatório, altera o § 4º do art. 9º e o art. 11, ambos da Lei nº 8.267, de 29 de dezembro de 1998, o caput do art. 4º e o § 3º do art. 6º, ambos da Lei nº 11.212, de 31 de janeiro de 2012, e o § 2º do art. 29 da Lei Complementar nº 12, de 7 de janeiro de 1975; inclui § 9º no art. 10 da Lei nº 8.267, de 1998, e art. 1º-A na Lei Complementar nº 554, de 11 de julho de 2006; e revoga os §§ 1º, 3º e 4º do art. 6º da Lei nº 11.212, de 31 de janeiro de 2012, o art. 7º da Lei nº 10.167, de 24 de janeiro de 2007, os §§ 1º e 2º do art. 1º da Lei nº 6.988, de 3 de janeiro de 1992, o art. 35 da Lei Complementar nº 12, de 7 de janeiro 1975, o § 6º do art. 47 da Lei Complementar nº 7, de 7 de dezembro de 1973, a Lei nº 9.041, de 16 de dezembro de 2002, a Lei nº 6.721, de 21 de novembro de 1990, a Lei nº 5.867, de 19 de janeiro de 1987, a Lei nº 5.824, de 22 de dezembro de 1986, a Lei nº 3.983, de 2 de maio de 1975, a Lei nº 2.775, de 17 de dezembro de 1964, a Lei nº 2.612, de 25 de novembro de 1963, a Lei nº 2.061, de 12 de fevereiro de 1960, o Decreto-Lei nº 266, de 11 de outubro de 1945, e a Lei nº 307, de 20 de agosto de 1936.

A exposição de motivos traz como objetivo o estabelecimento de normas de proteção à livre iniciativa e ao exercício de atividade econômica no Município de Porto Alegre. Apresentado substitutivo ao projeto, cuja exposição de motivos refere a sanção da Lei Federal n. 13.874, de 20 de setembro de 2019, conhecida como Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, razão pela qual se pretende a compatibilização do texto com as alterações promovidas no âmbito federal.

O projeto foi apregoado em mesa e remetido a esta Procuradoria.

Em síntese, é o relatório.

A matéria do projeto é de interesse local e visa complementar Legislação Federal já existente a respeito da matéria, sendo de competência legislativa do Município, em consonância com o disposto no art. 30, I e II, da Constituição Federal de 1988. Ainda, ausente óbice à tramitação pela Constituição Estadual do Rio Grande do Sul.

De forma geral, ausente vício de iniciativa, considerando que em sua maior abrangência o texto apresentado se mostra como norma balizadora de princípios e diretrizes a orientar a atuação do Poder Público na esfera municipal. Inobstante, alguns



pontos da proposição são passíveis de questionamento relativamente à iniciativa, os quais serão abordados a seguir.

Perceba-se que dentre o que se considera como "atos públicos de liberação" (grifei), conforme o art. 3º do projeto, estão: *"a licença, a concessão, a inscrição, a permissão, o alvará, o cadastro, o credenciamento, o estudo, o plano o registro e os demais atos exigidos, sob qualquer denominação, por órgão ou entidade da Administração Pública na aplicação e [sic] na legislação, como condição para o exercício de atividade econômica, inclusive o início, a continuação e o fim para a instalação, a construção, a operação, a produção, o funcionamento, o uso, o exercício ou a realização, no âmbito público ou privado, de atividade, serviço, estabelecimento, profissão, instalação, operação, produto, equipamento, veículo, edificação e outros"*.

Na sequência, o projeto traz, em seu art. 4º, como direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, perante todos os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta e Fundacional do Município de Porto Alegre, dentre outros, a possibilidade de (inciso I) "desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de atos públicos de liberação da atividade econômica" (grifei).

Ou seja, exclui-se, inclusive para o Executivo, a regulação de certas atividades com base nos "atos públicos de liberação" previstos no art. 3º, para os casos previstos no art. 4º, I.

Considerando que a grande maioria dos "atos públicos de liberação" elencados no art. 3º são atos da Administração Pública, inclusive que exigem, em muitos casos, a presença de conveniência e oportunidade para a sua realização e que, em última análise, versa a respeito da organização e funcionamento da Administração, entende-se que a competência para iniciar o processo legislativo nesta matéria é privativa do Chefe do Poder Executivo. Até porque em desses "atos de liberação" encontram-se atribuições do Executivo, suas Secretarias e Órgãos.

Nesse sentido, aplicam-se os arts. 60, II, "d" e 82, VII da Constituição Estadual, que se aplicam por simetria na esfera municipal e dispõem, respectivamente:

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

[...]

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

Além disso, a proposta em análise, ao abordar temática pertinente ao funcionamento e organização da Administração Pública, fere diretamente o princípio da

separação, harmonia e independência entre os Poderes, insculpido no art. 2º da Constituição Federal¹ e nos arts. 8º e 10 da Constituição Estadual Farroupilha².

Em similar direção tem se posicionado o Tribunal de Justiça gaúcho ao enfrentar casos correlatos, consoante se pode perceber dos precedentes abaixo colacionados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À LEI ORGÂNICA N.º 001, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2010. MUNICÍPIO DE IMBÉ. AUTORIZAÇÃO, PERMISSÃO E CESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. **A competência para dispor acerca da organização e do funcionamento da administração pública municipal é privativa do chefe do Poder Executivo.** Inteligência dos art. 60, inc. II, e art. 82, inc. II e VII da Constituição Estadual. 2. Caracterizada a ingerência da Câmara de Vereadores sobre atividade própria o Poder Executivo Municipal, restam violados os princípios da independência e isonomia entre os Poderes, prevista no artigo 10, da Constituição Estadual, tornando imperiosa a procedência da ação. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70058714023, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 04/08/2014). (Grifou-se).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA DE INTERNAÇÃO DOMICILIAR NAS ÁREAS RURAIS DO MUNICÍPIO. CRIAÇÃO DE EQUIPE DE ATENDIMENTO MULTIDISCIPLINAR. PRELIMINAR. Improriedade na redação da petição inicial. Princípios basilares que orientam o processo moderno. Erro formal que não pode levar à extinção do processo. Retificação do pólo ativo. Preliminar rejeitada. MÉRITO. ENFRENTAMENTO. VÍCIO FORMAL. **É inconstitucional a lei de iniciativa do legislador que disponha sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da administração pública.** Por simetria, a regra se aplica aos estados e aos municípios. **Vício formal de iniciativa, interferindo na organização e funcionamento da administração.** Precedentes jurisprudenciais desta Corte. À UNANIMIDADE, REJEITARAM A PRELIMINAR, COM A RETIFICAÇÃO DA FIGURA DO POLO ATIVO DA AÇÃO, E, NO MÉRITO, JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70049091507, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em: 01-10-2012). (Grifou-se).

Portanto, entende-se presente inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa nos dispositivos mencionados (art. 3º e art. 4º, I).

Sob o mesmo raciocínio, entende-se inconstitucional, por vício de iniciativa, o disposto no art. 4º, IV, porquanto gera obrigatoriedade de atuação por parte do Poder

¹ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

² Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Executivo, inclusive em matérias cuja decisão manifesta-se por ato discricionário daquele Poder, bem como trata da maneira como se dá a atuação ou o funcionamento da Administração quando no exercício dos "atos de liberação" da atividade econômica.

Mesma lógica quanto ao art. 4º, VII, na medida em que cria obrigação de fixação de prazos pelo Poder Executivo no atendimento de demandas dos particulares e, ao mesmo tempo, estipula que o descumprimento importará aprovação tácita do pleito, gerando, com isso, novas obrigações à Administração Pública. Por arrastamento, uma vez que diretamente vinculados ao referido inciso VII do artigo 4º, são inconstitucionais, por vício de iniciativa, os §§ 3º, 4º e 5º do art. 4º do projeto.

Também interfere diretamente na organização e funcionamento da Administração o art. 6º e parágrafos da proposição, uma vez que impõe a necessidade de prévia realização de análise de impacto regulatório quando da edição e alteração de normas de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados.

O art. 11, ao modificar o § 3º, do art. 6º, da Lei n. 11.212/2012, da mesma maneira, causa interferência na organização e funcionamento da Administração, haja vista que retira do Executivo sua discricionariedade na expedição de autorização de funcionamento para as hipóteses que elenca. Ofensa à iniciativa privativa do Chefe do Executivo que se faz presente.

O mesmo se dá quanto ao art. 12, que altera o § 2º do art. 29 da LC n. 12/1975 e ao art. 13, que inclui o art. 1º-A na LC n. 554/2006, ao retirar da Administração a competência para expedição de licença e de autorização de funcionamento para atividades econômicas de baixo risco. Óbice por vício de iniciativa que afeta, por arrastamento o disposto no art. 14 do projeto.

Ainda, há incongruência na proposição, porquanto, a par de modificar o § 3º do art. 6º da Lei n. 11.212/12, posteriormente revoga o mesmo dispositivo (vide art. 16, I, da proposta).

Além disso, a revogação do § 1º do art. 6º da Lei n. 11.212/12 (art. 16, I), gera inevitável renúncia de receita, porque afasta a limitação de isenção do pagamento "*de taxas, emolumentos e demais custos relativos à abertura, à inscrição, ao registro e à expedição de Alvará de Localização e Funcionamento, de Autorização para o Funcionamento de Atividade Econômica e de Alvará de Autorização, respectivamente para o exercício das atividades de comércio, indústria e prestação de serviços e comércio ambulante do MeI no âmbito do Município de Porto Alegre*", após a "*expedição do primeiro Alvará de Localização e Funcionamento, da primeira Autorização para o Funcionamento de Atividade Econômica e do primeiro Alvará de Autorização*".

Sendo assim, deveria o projeto vir acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deverá entrar em vigor e nos dois seguintes, conforme determina o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000).

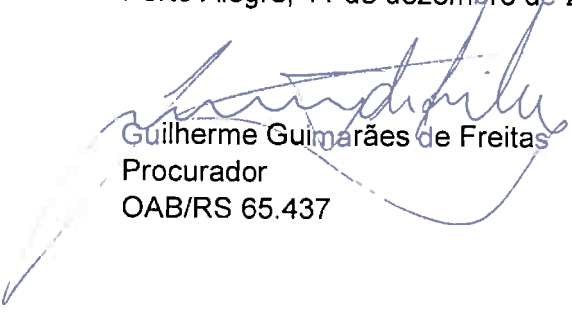
São esses os vícios de cunho formal identificados.

Na matéria de fundo, neste exame perfunctório, não se vislumbram, *smj*, óbices à tramitação do projeto.

Ante o exposto, em exame preliminar, identifica-se possível vício de inconstitucionalidade do projeto, por vício de iniciativa, bem como de inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação dos poderes, expresso no art. 2º da Constituição Federal, relativamente ao disposto nos artigos 3º; 4º, I, IV, VII e §§ 3º, 4º e 5º; 6º e parágrafos; 11; 12 e 14. Ainda, aponta-se para incompatibilidade do disposto no art. 16, I, com o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por ausência da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deverá entrar em vigor e nos dois seguintes.

É o parecer.

Porto Alegre, 11 de dezembro de 2019.



Guilherme Guimarães de Freitas
Procurador
OAB/RS 65.437

