



PARECER PRÉVIO Nº 41/24

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que inclui o § 4º no art. 2º da Lei 7.054, de 28 de maio de 1992 – que dispõe sobre a oficialização do Brique na Redenção, do Artenapraça, da Feira do Artesanato do Bom Fim, da Feira da Alimentação e do Brechocão no Município de Porto Alegre –, vedando a concessão de licença, permissão ou autorização para eventos comerciais a serem realizados no raio de 200m (duzentos metros) dos espaços e nos dias em que ocorrerem as atividades mencionadas naquela Lei.

Após apregoamento pela Mesa (0667278), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

Por sua vez, a manifestação nele contida se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

III. Análise jurídica

De início, quanto à competência legislativa do ente federado, cumpre salientar que a proposição se insere no âmbito do interesse local, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal, uma vez que versa sobre o meio ambiente cultural local (art. 23, VI, 24, VII, VIII, e 30, IX, da CF), espaços públicos locais (art. 30, VIII, da CF), comércio local (art. 8º, IV, da LOM) e poder de polícia e posturas municipais (art. 8º, V, XI e XV, da LOM).

Vejamos as disposições correlatas da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre:

Art. 8º Compete ao município privativamente:

[...]

IV - licenciar para funcionamento os estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços e similares, mediante expedição de alvará de localização;

[...]

XI - estabelecer normas de edificação, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano, bem como as limitações urbanísticas convenientes à organização de seu território;

[...]

XIV - regulamentar e fiscalizar a utilização dos logradouros públicos, especialmente no perímetro urbano;

Art. 9º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia:

[...]

X - preservar os bens e locais de valor histórico, cultural ou científico;

[...]

XII - ordenar as atividades urbanas, fixando condições e horário, para atendimento ao público, de estabelecimentos bancários, industriais, comerciais e similares, observadas as normas federais e estaduais pertinentes.

Presente, portanto, o interesse local na proposição ora analisada, haja vista a predominância do interesse do município em relação ao do Estado e ao da União.

Sobre a expressão, Hely Lopes Meirelles aduz:

"(...) o interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância" (cf. in Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Malheiros, São Paulo, 2014, p. 136).

Nesse ponto, reconhece-se ao ente municipal a competência legislativa, de modo que inexistente na proposição vício de inconstitucionalidade formal orgânica.

No que tange ao aspecto formal de ordem subjetiva, faz-se mister analisar se a proposição parlamentar envolve matéria cuja iniciativa se encontra reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Em análise preliminar, verifica-se que a proposição não envolve a criação e o aumento da remuneração de cargos, funções e empregos públicos, nem mesmo o regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de servidores ou a criação e estruturação de secretarias e órgãos da administração pública (art. 94, VII, "a", "b" e "c", da LOM), o que, em tese, autorizaria a proposição legislativa.

No entanto, enfrentando, detidamente, as repercussões práticas da proposição, percebe-se a **interferência do Poder Legislativo em matéria reservada à atuação administrativa do Poder Executivo, sobretudo no que tange à expedição dos seus atos administrativos negociais (licença, permissão e autorização).**

Em outros termos, ao vedar que o Poder Executivo, no exercício da sua atividade administrativa negocial (concessão de alvarás) e até mesmo fiscalizatória (Poder de Polícia), conceda licença, permissão ou autorização para eventos comerciais a serem realizados no raio de 200m (duzentos metros) do Brique na Redenção, do Artenapraça, da Feira do Artesanato do Bom Fim, da Feira da Alimentação e do Brechocão, a proposição ocasiona interferência direta na organização e no funcionamento da Administração, haja vista que retira do Executivo a sua discricionariedade na expedição de permissão e autorização de funcionamento dos comércios, ofendendo a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para a deflagração de processos legislativos desta natureza, em violação ao princípio constitucional da separação dos Poderes (art. 2º da CF), disposto no art. 2º da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

Nessa linha, sobre o tema, vale reproduzir o ensinamento de Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 605-606):

[...]

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. **A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração.** Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. **Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.**

Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; **o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.**

(...) **A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções** (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê *in genere*, o Executivo *in specie*; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. **Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.**

Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito as normas gerais da administração, sem chegar à prática administrativa. A propósito, têm decidido o STF e os Tribunais Estaduais que é inconstitucional a deslocação do poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo.

[...] (grifo nosso)

Em outra oportunidade, analisando especificamente a questão, o Supremo Tribunal Federal também reconheceu que "a verificação de requisitos para a concessão de alvarás e licenciamentos insere-se no Poder de Polícia, cujo exercício é atividade administrativa de competência do Poder Executivo e, portanto, submetida à reserva de administração (art. 2º, c/c art. 61, § 1º, II, e art. 84, II e VI, "a", da CF)" (ADI 5696, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-245 DIVULG 08-11-2019 PUBLIC 11-11-2019)

Exarando entendimento semelhante, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul igualmente se pronunciou:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. LEI COMPLEMENTAR Nº 590/2019 DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL. DISPOSIÇÃO SOBRE CONCESSÃO DE ALVARÁS DE LICENÇA. INTERFERÊNCIA NO CÓDIGO DE POSTURAS DO MUNICÍPIO. VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que estabelece regras para concessão de alvará de licença municipal com o abrandamento a disciplinas previstas no Código de Posturas do Município. Ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea "d" e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. Vício de origem ou de iniciativa que acarreta, também, violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083458323, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 30-04-2020)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA ROSA. LEI MUNICIPAL QUE DESOBRIGA O EMPREENDEDOR DE LEGALIZAR SEU IMÓVEL IRREGULAR PARA FINS DE OBTENÇÃO DE ALVARÁ PROVISÓRIO, FIXANDO PRAZO DE 30 DIAS PARA QUE O PODER EXECUTIVO REGULAMENTE ESSA

ISENÇÃO. PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 8º, "CAPUT", 10, 60, INCISO II, ALÍNEA "D", E 82, INCISOS II, III E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO JUGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70050618008, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em: 11-03-2013). Assunto: 1. LEI. INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 2. **LEI MUNICIPAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. FALTA DE INICIATIVA DO PREFEITO. EFEITOS. MATÉRIA ADMINISTRATIVA. EMPREENDIMENTO IMOBILIÁRIO. CONSTRUÇÃO. DISPOSIÇÃO SOBRE A DESOBRIGAÇÃO DO EMPREENDEDOR LEGALIZAR O IMÓVEL IRREGULAR PARA FINS DE EMISSÃO DE ALVARÁ PROVISÓRIO.** 3. PODERES DO ESTADO. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA. VIOLAÇÃO CARACTERIZADA. 4. ORIGEM: SANTA ROSA. . Referência legislativa: CE-8 DE 1989 CE-10 DE 1989 CE-60 INC-II LET-D DE 1989 CE-82 INC-II INC-III INC-VII DE 1989 LM-4890 DE 2012 (SANTA ROSA) LM-4826 DE 2011 (SANTA ROSA). Jurisprudência: ADI 70035847474 ADI 70036118099 Referência Legislativa: CE-8 DE 1989 CE-10 DE 1989 CE-60 INC-II LET-D DE 1989 CE-82 INC-II INC-III INC-VII DE 1989 LM-4890 DE 2012 (SANTA ROSA) LM-4826 DE 2011 (SANTA ROSA)

Logo, ao adentrar em seara cuja iniciativa se encontra reservada ao Poder Executivo, o projeto de lei parlamentar desborda dos limites constitucionais e viola o princípio constitucional da separação dos Poderes (art. 2º da CF), também disposto no art. 2º da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

IV. Conclusão

Isso posto, precisamente no que tange ao aspecto formal de ordem subjetiva, entendo que há vício de iniciativa na proposição em análise, padecendo o projeto de lei, portanto, de inconstitucionalidade.

É o parecer.



Documento assinado eletronicamente por **João Victor Lagustera Rigoldi, Procurador(a)**, em 31/01/2024, às 12:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0691226** e o código CRC **C765F9C1**.