



PARECER PRÉVIO Nº 474/24

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei Complementar, de iniciativa parlamentar, que inclui § 1º-A no art. 4º da Lei Complementar nº 876, de 3 de março de 2020 – que Institui a Declaração Municipal de Direitos de Liberdade Econômica – excluindo do disposto no § 1º do art. 4º as atividades de Albergue - Classificação Nacional de Atividades Econômicas nº 5590-6/01, e de Pensão (alojamento) - CNAE nº 5590-6/03.

Após apregoamento pela Mesa (0745974), 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 do ente federado para legislar acerca do referido tema, cumpre reconhecer, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal, a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local.

A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, por sua vez, determina a competência do ente municipal para prover tudo quanto concerne ao interesse local e para estabelecer as suas leis, decretos e atos relativos aos assuntos de interesse local (artigo 9º, II e III, da LOM).

Sobre a matéria em análise, a LOM atribui ao município a competência para licenciar o funcionamento de estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços (art. 8º, IV, da LOM), para estabelecer limitações urbanísticas convenientes à organização de seu território (art. 8º, XI, da LOM) e para ordenar as atividades urbanas, fixando condições e horários para atendimento ao público (art. 9º, XII, da LOM).

Em reforço, a proposição em análise reflete o exercício local do Poder de Polícia, tema inerente à competência municipal, conforme entende Hely Lopes Meirelles:

“tal poder é inerente ao Município para a ordenação da vida urbana, nas suas exigências de segurança, higiene, sossego e bem-estar da coletividade. Por isso, a jurisprudência tem consagrado reiteradamente a validade de tal regulamentação e das respectivas sanções como legítima expressão do interesse local” (in “Direito Municipal Brasileiro”, 6ª edição, Malheiros Ed., pág. 371). (grifou-se)

Diante disso, a proposição se insere no âmbito da competência legislativa municipal, inexistindo, em análise preliminar, 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.

Com efeito, 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 iniciativa parlamentar.

No entanto, analisando, detidamente, o texto proposto, **percebe-se a interferência do Poder Legislativo em matéria reservada à atuação administrativa do Poder Executivo, especialmente a exclusão das atividades de albergue e de pensão (alojamento) da categorização de atividades econômicas de baixo risco.**

Nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 876/2020, as atividades de baixo risco serão definidas pelas normativas expedidas no âmbito da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim), bem como por decreto do Executivo Municipal. Vejamos:

Art. 4º [...] § 1º Para fins do disposto nesta Lei Complementar, serão consideradas como de baixo risco as atividades assim definidas **pelas normativas expedidas no âmbito da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim), instituída pela Lei Federal nº [11.598](#), de 3 de dezembro de 2007**, entre estas as das bancas de hortifrúti estabelecidas em feiras, **bem como outras atividades que sejam assim reconhecidas por decreto do Executivo Municipal.** (Redação dada pela Lei Complementar nº [983](#)/2023)

No âmbito do “Redesim”, a classificação mínima de atividades de baixo risco é efetuada por ato do Poder Executivo Federal, conforme se nota:

Lei Federal nº [11.598](#)/2007

Art. 4º [...] § 5º **Ato do Poder Executivo federal** disporá sobre a classificação mínima de atividades de baixo risco, válida para todos os integrantes da Redesim, observada a Classificação Nacional de Atividades Econômicas, hipótese em que a autodeclaração de enquadramento será requerimento suficiente, até que seja apresentada prova em contrário.

Compete ao Poder Executivo, assim, classificar as atividades econômicas, **não sendo razoável - por mais louvável que pareça - que o legislador substitua o administrador no seu mister, porquanto invade a competência técnica do órgão executivo com expertise para tratar adequadamente da matéria, interferindo, conseqüentemente, na própria atividade de licenciamento.**

Nessa linha, o Supremo Tribunal Federal já 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)

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

Por fim, no que concerne ao aspecto formal objetivo, a proposição em análise inclui parágrafo na Lei Complementar nº 876/2020, havendo adequação à espécie legislativa utilizada (Lei Complementar), nos termos dos artigos 76, caput e § 2º e 82, § 1º, I, ambos da LOM.

IV. Conclusão

Isso posto, nessa fase preliminar do processo legislativo, precisamente no que tange ao aspecto formal de ordem subjetiva, a proposição parece padecer de vício de iniciativa a obstar a sua tramitação.

É o parecer.



Documento assinado eletronicamente por **João Victor Lagustera Rigoldi, Procurador(a)**, em 05/06/2024, às 21:59, 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 **0746780** e o código CRC **A4625AAE**.