



**ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA**  
**PALÁCIO VEREADOR NADIR ERENO GRAEBIN**  
**DIRETORIA JURÍDICA**

**Processo Legislativo n.:** 58/2021

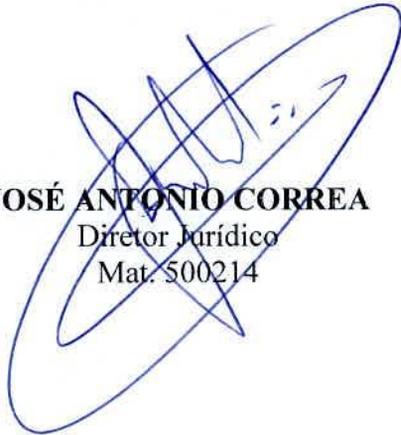
**Proposição:** Projeto de lei complementar n. 382/2021

**Assunto:** Concessão de licença de localização e funcionamento

**Interessado:** Poder executivo

Encaminho o Processo Legislativo n. 58/2021 ao gabinete do advogado Ebenézer Donadon Gardini para análise e parecer.

Vilhena, 11 de março de 2021.



**JOSÉ ANTONIO CORREA**  
Diretor Jurídico  
Mat. 500214

EM BRANCO

EM BRANCO

EM BRANCO



ESTADO DE RONDÔNIA  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA  
PALÁCIO VEREADOR NADIR ERENO GRAEBIN  
Diretoria Jurídica



Processo Legislativo n.: 058/2021

De: Diretoria Jurídica

Para: Diretoria Legislativa

Assunto: Projeto de Lei Complementar nº 382/2021

*DIREITO CONSTITUCIONAL E URBANÍSTICO –  
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR –  
CONCESSÃO DE LICENÇA DE LOCALIZAÇÃO E  
FUNCIONAMENTO DE EMPRESAS –  
COMPETÊNCIA ORGÂNICA ART. 30, I E VIII,  
CRFB/88 – INICIATIVA PRIVATIVA ART. 68, V,  
LOM – CONSTITUCIONALIDADE E  
LEGALIDADE – PARECER PARCIALMENTE  
FAVORÁVEL.*

**PARECER JURÍDICO n. 19/2021**

**I - RELATÓRIO**

Trata-se de processo legislativo contendo solicitação de parecer jurídico acerca da regularidade do Projeto de Lei Complementar n. **382/2021**, de autoria do Poder Executivo, que dispõe sobre a concessão, pelo Poder Executivo, de licença de localização e funcionamento para microempreendedor individual, microempresas e empresas de pequeno porte cujos imóveis estejam em processo de regularização para expedição do Habite-se.

A minuta do projeto (fl. 04) veio acompanhada da respectiva mensagem (fl. 03). Após, os autos foram encaminhados a esta Diretoria Jurídica para análise e parecer (fl. 07).

**É o resumido relatório. Passo a opinar.**



## II – INTRODUÇÃO

Preliminarmente, saliento que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do Projeto de Lei em epígrafe, pois incumbe a esta Diretoria prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente **técnica** ou administrativa. Assim, no desempenho da função de consultoria deste órgão jurídico, cumpre-nos alertar à autoridade pública sobre a importância da devida motivação de seus atos.

Feitas essas breves considerações, passo a analisar o objeto da matéria e, na sequência, os aspectos quanto à constitucionalidade e legalidade da proposição.

## III – DO OBJETO

A proposição em tela dispõe sobre a concessão, pelo Poder Executivo, de licença de localização e funcionamento para microempreendedor individual, microempresas e empresas de pequeno porte cujos imóveis estejam em processo de regularização para expedição do Habite-se, assim dispondo:

*Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a dispor sobre a concessão de licença de localização e funcionamento para Microempreendedor individual, Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, cujos imóveis estejam em processo de regularização para expedição de Habite-se.*

*Art. 2º A solicitação para regularização do imóvel e emissão do Habite-se deverá ser apresentada no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias improrrogáveis, contados da publicação desta Lei Complementar, sob pena de cassação do Alvará de Localização e Funcionamento e sem prejuízo da aplicação de multas ou quaisquer sanções pecuniárias*

*Art. 3º O proprietário da edificação é responsável pela completa regularização do imóvel perante o Controle Urbano deste Município até o dia 31 de dezembro de 2021, independente do processo de abertura ou não da Empresa, responsabilizando-se, ainda, por quaisquer sinistros que venham a ocorrer na edificação, antes, durante e após o processo de regularização.*

*Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.*

#### IV – DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE



A constitucionalidade do projeto de lei em questão pressupõe sua adequação formal e material em face do ordenamento pátrio. A constitucionalidade formal verifica-se quando a norma, na fase de sua elaboração, não apresenta vícios de competência legislativa, do devido processo legislativo e dos pressupostos objetivos do ato normativo. A constitucionalidade material, por sua vez, verifica-se quando o conteúdo da norma atende a preceito ou princípio da Carta Magna, sem confrontá-la.

A Constituição da República de 1998, em seu artigo 1º<sup>1</sup>, erigiu os Municípios a entes da Federação e assegurou-lhes, em seu artigo 18<sup>2</sup>, a par da União, dos Estados e do Distrito Federal, autonomia própria, isto é, capacidade de autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação.

A capacidade de *autolegislação* dos Municípios está consagrada nos **incisos I e II do artigo 30 da Constituição da República**, ao estabelecerem que compete aos referidos entes legislar sobre assuntos de interesse local<sup>3</sup> (inc. I) e complementar a legislação federal e a estadual no que couber (inc. II). Portanto, os Municípios detêm autonomia para produzir normas sobre assuntos de interesse próprio, podendo, inclusive, quando cabível, complementar leis federais e estaduais.

Cumprе citar que a Constituição do Estado de Rondônia também dispõe, em seu **artigo 122**, que os municípios rondonienses legislarão sobre assuntos de interesse local, observado o disposto no artigo 30 e incisos da Constituição da República, senão vejamos:

**Art. 122** – *Os municípios legislarão sobre assuntos de interesse local, observando o disposto no art. 30, incisos I a IX da Constituição Federal.*

<sup>1</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e **Municípios** e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

<sup>2</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

<sup>3</sup> Discorre José Cretella Júnior: "Se Município é a pessoa jurídica de direito público interno encarregado da Administração local, é claro que a regra do 'peculiar interesse' vai fixar a competência daquele sujeito de direito público. Sabendo-se que 'peculiar interesse' é predominância, prevalência, primazia e não exclusividade (porque não há assunto local que não seja ao mesmo tempo assunto geral), impõe-se a conclusão lógica e jurídica de que a competência do Município, em regular determinado assunto, é fixado



#### IV.1 – Constitucionalidade formal

Sob o aspecto **formal, subjetivo e orgânico**<sup>4</sup>, não vislumbro qualquer violação às normas constitucionais, tendo em vista que, tratando-se de Projeto de Lei Complementar que regulamenta a concessão de Licença de Localização e Funcionamento de empresas específicas cujos imóveis estejam em processo de regularização no Município de Vilhena – porquanto, abarcado como assunto (eminentemente) de interesse local, em consonância com o disposto no **art. 30, inciso I, da Constituição Federal** e do **art. 122 da Constituição do Estado de Rondônia – compete “organicamente”** a este ente federativo editar normas que encerram o exercício do poder de polícia relativo às construções, ou à polícia edilícia, nos termos do **art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal c/c Art. 5º, inciso XXIV e alíneas, da Lei Orgânica do Município de Vilhena.**<sup>5</sup>

Ainda nesse contexto, também não evidencio qualquer vício de iniciativa (aspecto subjetivo) ou ofensa ao devido processo legislativo, pois respeitando o modelo simétrico traçado pelo Constituinte Federal, nos termos do **art. 61, §1, inciso II, “b”, da Lex Fundamental**<sup>6</sup>, norma de reprodução obrigatória também engendrada na **Constituição do Estado de Rondônia**, conforme se extrai do **art. 39, § 1º, inciso II, “d”**<sup>7</sup>, a deflagração do presente processo legislativo deverá ser desencadeada pelo

---

pela ‘peculiaridade’, ‘singularidade’, ‘prevalência’ ou ‘primazia’ da matéria regulada” (CRETELLA JÚNIOR, José. Direito Municipal. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1975, p. 71.)

<sup>4</sup> Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como nomodinâmica, verifica-se quando a lei ou ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua “forma”, ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente” (Lenza, Pedro. Direito constitucional esquematizado® – 22. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018, p. 260).

<sup>5</sup> **Art. 5º. XXIV** - quanto aos estabelecimentos industriais, comerciais e similares:

- a) conceder ou renovar alvará de licença único, para instalação, localização e funcionamento;
- b) revogar a licença daqueles cujas atividades se tornarem prejudiciais à saúde, à higiene, ao bem-estar, à recreação, ao sossego público e aos bons costumes;
- c) promover o fechamento daqueles que funcionarem sem licença ou em desacordo com a lei;

<sup>6</sup> **Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios

<sup>7</sup> **Art. 39.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II – disponham sobre:

- d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.

Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos do **art. 68, inciso V, da Lei Orgânica do Município**, eis que a proposição ora analisada regula o exercício do poder de polícia administrativa da Administração Municipal no que diz respeito à expedição de Licença de Localização e Funcionamento para Microempreendedor individual, Microempresas e Empresas de Pequeno Porte em imóveis em processo de regularização no Município, de forma a se inserir na esfera das atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo:

*68. Compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de leis que disponham sobre: (Emenda nº 057/2020)*

**V** – criação, estruturação e atribuições dos órgãos, cargos e funções da Administração Pública Municipal. (Emenda nº 057/2020).

Quanto aos pressupostos *objetivos do ato normativo*, deixo de analisá-los, pois que inaplicáveis ao caso em análise<sup>8</sup>.

#### **IV.II – Constitucionalidade material**

Adentrando na análise do **aspecto material<sup>9</sup>**, verifico que a proposta legislativa, de igual maneira, não colide com as normas da Lei Maior. Nesse ponto, observo que o Projeto de Lei complementar visa apenas suplementar, em âmbito Municipal, o regramento previsto no **art. 7º, inciso I, da Lei Complementar Federal nº 123/2006**, que assim dispõe:

*Art. 7º Exceto nos casos em que o grau de risco da atividade seja considerado alto, os Municípios emitirão Alvará de Funcionamento Provisório, que permitirá o início de operação do estabelecimento imediatamente após o ato de registro.*

*Parágrafo único. **Nos casos referidos no caput deste artigo, poderá o Município conceder Alvará de Funcionamento Provisório para o microempreendedor individual, para microempresas e para empresas de pequeno porte:***

<sup>8</sup>Pedro Lenza cita como exemplos de violação a esse requisito a edição de medida provisória sem os requisitos de relevância e urgência exigidos pelo art. 62, *caput*, CR/88, e a edição de lei estadual que cria município sem observância do art. 18, § 4º, CR/88 (op. cit., p. 194), o que, conforme se vê, não se aplica ao caso destes autos.

<sup>9</sup> *Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à 'matéria', ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. Não nos interessa saber aqui o procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato, o seu conteúdo. Por exemplo, uma lei discriminatória que afronta o princípio da igualdade" ((Lenza, Pedro. Direito constitucional esquematizado® – 22. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018, p. 263).*





**I - instaladas em área ou edificação desprovidas de regulação fundiária e imobiliária, inclusive habite-se; ou**

*II - em residência do microempreendedor individual ou do titular ou sócio da microempresa ou empresa de pequeno porte, na hipótese em que a atividade não gere grande circulação de pessoas.*

#### **V – CONCLUSÃO**

***Ante o exposto, sob a égide dos princípios e objetivos fundamentais engendrados na Constituição da República Federativa do Brasil, analisados e interpretados de forma sistêmica com o ordenamento jurídico vigente e os demais valores ali consagrados, por ser FORMAL e MATERIALMENTE CONSTITUCIONAL, em estrita observância ao princípio da LEGALIDADE, exara-se parecer FAVORÁVEL ao regular processo de tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 382/2021, podendo, assim, prosseguir o processo legislativo até a deliberação plenária.***

Ressalta-se, para todos os efeitos, que o parecer jurídico exarado é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final sobre a procedência e pertinência da matéria compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis.

É o parecer. SMJ.

Vilhena/RO, 12 de março de 2021.

**EBENÉZER DONADON GARDINI**  
Advogado da Câmara Municipal  
OAB/RO 10530