



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



Processo Legislativo n.º: 136/2021

Proposição: Projeto de Lei n. 6.140/2021

Autoria: Vereador Dhonatan Pagani

DESPACHO n. 3

Encaminho o processo ao advogado Günther Schulz para análise e parecer.

Vilhena, 03 de Agosto de 2021.

JOSÉ ANTONIO CORRÊA

Diretor Jurídico
OAB/RO 5292

EM BRANCO

EM BRANCO



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



"Leis inúteis enfraquecem as leis necessárias" (O Espírito das Leis – Montesquieu)

Processo Legislativo n.º: 136/2021

Assunto: Projeto de Lei n. 6.140/2021

Autor: Vereador Dhonatan Pagani

De: Diretoria Jurídica

Para: Diretoria Legislativa

PARECER JURÍDICO n. 078/2021

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO ECONÔMICO. PROJETO DE LEI QUE INSTITUI A DECLARAÇÃO MUNICIPAL DE DIREITOS DE LIBERDADE ECONÔMICA. FIXA DIRETRIZES PARA A CLASSIFICAÇÃO DOS NÍVEIS DE RISCO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS. OBSERVÂNCIA ÀS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. PROJETO DE LEI CONSTITUCIONAL E LEGAL. RESSALVA, PORÉM, QUANTO À REDAÇÃO PARCIAL DA NORMA (ARTS. 2º A 5º). REPRODUÇÃO LITERAL DE PARTE DOS ARTIGOS DA LEI FEDERAL N. 13.874/2019. AVANÇO SOBRE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. NECESSÁRIA A REFORMULAÇÃO DA REDAÇÃO DA NORMA EM RESPEITO À CLAÚSULA CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE COMPETÊNCIA. PONTO PASSÍVEL DE CONTROVÉRSIA. ENTENDIMENTO PESSOAL DESTA SUBSCRITOR. PARECER FAVORÁVEL.

1) RELATÓRIO

Trata-se de processo legislativo contendo o **Projeto de Lei n. 6.140/2021**, de autoria do Vereador Dhonatan Pagani, que **institui a Declaração Municipal de direitos de Liberdade Econômica**.

O projeto de lei (fls. 02/06) veio acompanhado da respectiva Justificativa (fl. 06-v), da certificação de pesquisa sobre a existência de outros diplomas sobre o mesmo assunto (fl. 07), de cópia da Lei Federal n. 13.874/2019 (fls. 08/15-v) e do Decreto Federal n. 10.178/2019 (fls. 16/19). Na sequência, os autos foram encaminhados às Comissões



Permanentes (fl. 20), tendo a COSPAMATIC remetido o feito a esta Diretoria Jurídica, para análise e parecer (fl. 21), e tendo o feito sido distribuído a este subscritor (fl. 22).

2) OBJETO

A proposição visa instituir neste Município de Vilhena a declaração de direitos de Liberdade Econômica, a qual, segundo enfatizado na Justificativa (fl. 06-v), tem como objetivo regulamentar as disposições da Lei Federal n. 13.874/2019, a fim de fomentar a abertura e desburocratizar a instalação de novos empreendimentos empresariais nesta cidade. O projeto fixa diretrizes para classificação dos níveis de risco das atividades econômicas, conforme autorizado pela lei federal.

No mais, conforme veremos nos próximos itens, o projeto de lei está em conformidade com as Constituições da República e do Estado de Rondônia e com a legislação pertinente à matéria, motivo pelo qual será exarado parecer favorável (item 3, *infra*), ressalvada a necessidade de reformulação parcial da redação da proposta, conforme será esclarecido adiante (item 4, *infra*).

3) CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A constitucionalidade do ato normativo pressupõe sua adequação *formal*¹ e *material*² em face do ordenamento pátrio. A constitucionalidade formal verifica-se quando a norma, na fase de sua elaboração, atende aos requisitos da *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 Lei Maior*.

Conforme dito, o projeto de lei em análise é constitucional e legal, o que será detalhado nos próximos subitens.

¹ Afirma Pedro Lenza que, “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 [...] Podemos, então, falar em *inconstitucionalidade formal orgânica*, em *inconstitucionalidade formal propriamente dita* e em *inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato*” (LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*® – 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020, p. 193).

² Também discorre Lenza que, “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

2

3.1) Constitucionalidade formal.



A Constituição da República de 1988, no seu artigo 1º, elevou os Municípios a entes da Federação e assegurou-lhes, no seu artigo 18, a par da União, dos Estados e do Distrito Federal, autonomia própria, isto é, capacidade de autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação³.

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 local⁴ (inc. I) e suplementar 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, suplementar leis federais e estaduais.

Cumprir citar que a Constituição do Estado de Rondônia também dispõe, no seu artigo 122, que os municípios rondonienses legislarão sobre assuntos de interesse local, observado o disposto no artigo 30 da Constituição da República.

Feitas essas digressões, observo que a proposição em análise é da competência legislativa do Município (ressalvado o que será mostrado no item 4, *infra*), isto porque o assunto é de interesse local e a proposição visa suplementar a legislação federal, nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Republicana. Com efeito, o projeto de lei institui neste Município de Vilhena a declaração de direitos de Liberdade Econômica, regulamentando e suplementando, a nível local, o disposto na Lei Federal n. 13.874/2019, diploma este cujo artigo 3º, §1º, autoriza os entes federados a editarem norma dispondo sobre a classificação de atividades econômicas de baixo risco. Assim, vê-se que a proposta consubstancia um inegável interesse local (estabelecer diretrizes para que o Município classifique essas atividades), além, é claro, de regulamentar e suplementar a

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" (op cit., p. 195).

³ Op cit., p. 351-352.

⁴ 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 pela 'peculiaridade', 'singularidade', 'prevalência' ou 'primazia' da matéria regulada" (CRETELLA JÚNIOR, José. Direito Municipal. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1975, p. 71.).



lei federal neste tocante, tal como expressamente autorizado pelo legislador federal (art. 3º, § 1º, I e III, L. 13.874/19), o que revela a constitucionalidade formal do projeto de lei neste ponto.

Prosseguindo na análise da constitucionalidade formal da proposição, ressalto não ter identificado, pelo menos não até o presente momento, qualquer ofensa ao devido processo legislativo, eis que os atos processuais até aqui realizados são legítimos e o projeto de lei em análise é da iniciativa legislativa concorrente (art. 67, LOM⁵), cumprindo observar que não houve incursões em temas de iniciativa privativa do Prefeito. Logo, também por essa razão, o projeto de lei em análise se mostra formalmente constitucional.

Quanto aos pressupostos *objetivos do ato normativo*, deixo de analisá-los, pois que inaplicáveis ao caso em análise⁶.

3.2) Constitucionalidade material.

Na análise da constitucionalidade material, de igual maneira, não vislumbro qualquer vício que macule a proposição legislativa. A Constituição da República discorre no *caput* e no inciso IV de seu artigo 1º que 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 os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Também discorre no parágrafo único de seu artigo 170 que é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. Igualmente, dispõe no *caput* de seu artigo 174 que, como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

A Constituição do Estado de Rondônia, no *caput* de seu artigo 149, dispõe que a ordem econômica, fundada no trabalho e na democratização da riqueza, tem por fim realizar a justiça social, a melhoria progressiva das condições de vida da população e o desenvolvimento harmônico e integrado do Estado. Dispõe também, nos incisos I, II e III,

⁵ Art. 67. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe ao Prefeito, a qualquer membro ou comissão da Câmara, e aos cidadãos, observando-se o disposto nesta Lei.

⁶ 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.

4

do parágrafo único do referido artigo, que a ordenação da atividade econômica terá por princípios a valorização do trabalho, o pleno emprego e a livre iniciativa, combinada com o planejamento democrático da economia.



Dito isso, observo que a proposta legislativa visa destravar a abertura de novos estabelecimentos empresariais neste Município, o que inegavelmente significa a valorização do trabalho e da livre iniciativa e revela a atuação do ente federado como agente regulador da atividade econômica local em prol do crescimento e desenvolvimento econômico do Município.

Insta observar, por oportuno, que a proposta não classifica os níveis de risco das atividades econômicas, o que ficará a cargo do Poder Executivo, por meio de decreto regulamentador da norma (vide artigo 6º). De toda forma, as diretrizes fixadas na proposição, à exceção das ressalvas apresentadas mais à frente (item 4, *infra*), atendem aos comandos constitucionais.

Destarte, a meu ver o Projeto de Lei n. 6.140/2021 também é materialmente constitucional, por observância e compatibilidade com os preceitos das Constituições da República e do Estado de Rondônia.

3.3) Legalidade.

A Lei Federal n. 13.874/2019 institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica em nível nacional, estabelecendo normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador. A referida lei estabelece, nos incisos I e III, do §1º do seu artigo 3º, que ato do Poder Executivo federal disporá sobre a classificação de atividades de baixo risco a ser observada na ausência de legislação estadual, distrital ou municipal específica e na hipótese de existência de legislação estadual, distrital ou municipal sobre a classificação de atividades de baixo risco, o ente federativo que editar ou tiver editado norma específica encaminhará notificação ao Ministério da Economia sobre a edição de sua norma.

O Projeto de Lei n. 6.140/2021 visa regulamentar e suplementar a referida lei federal no que tange à fixação das diretrizes para a classificação dos níveis de risco das atividades econômicas nesta municipalidade. Portanto, vê-se que o Município,



por meio desta proposta legislativa, atua dentro dos limites fixados pelo legislador federal, com vistas à desburocratização da abertura de novos estabelecimentos empresariais nesta cidade.

Por oportuno, cumpre também enfatizar que a Lei Orgânica de Vilhena dispõe no seu artigo 117 que a ordem econômica do Município se norteará, dentre outros parâmetros, pelo respeito à livre concorrência, à redução das desigualdades sociais e à busca do pleno emprego, com tratamento privilegiado das micro e pequenas empresas, principalmente as de caráter artesanal, cujos incentivos serão fixados em lei.

No mais, à exceção das ressalvas apresentadas a seguir (item 4, *infra*), vislumbro que a proposição legislativa em análise representa o cumprimento desses comandos legais, motivo pelo qual vislumbro que o Projeto de Lei n. 6.140/2021 atende ao preceito da legalidade.

4) TÉCNICA LEGISLATIVA

Quanto ao aspecto da técnica legislativa, tendo em vista as normas da Lei Complementar Federal nº 95/1998 e Lei Municipal n. 3.391/2011 (que dispõem sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis), peço vênica para sugerir às Comissões Temáticas que, **antes da apreciação definitiva deste projeto de lei, REANALISEM a redação dos artigos 2º a 5º da proposta e, se possível, proponham alterações, conforme será sugerido a seguir.**

Analisando detidamente o texto do projeto de lei, observei que seus artigos 2º a 5º são reprodução literal de parte dos **artigos 1º a 4º** da Lei Federal n. 13.874/2019, salvo com algumas modificações pontuais.

Respeitadas eventuais opiniões diversas, parece-me que essa reprodução textual, embora com algumas diferenças ocasionais, **configura um avanço indevido sobre matéria que não é da competência legislativa dos Municípios**. Com efeito, os artigos 1º a 4º do diploma federal condensam a disciplina de tema afeto a **direito econômico**, que é matéria legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, ou seja, **não pertence aos Municípios**, conforme artigo 24, inciso I, da Constituição da República⁷.

⁷ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

Não por acaso, o § 4º do artigo 1º da Lei Federal n. 13.874/2019 deixou claro que “o disposto nos arts. 1º, 2º, 3º e 4º desta Lei **constitui norma geral de direito econômico**, conforme o disposto no inciso I do caput e nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 24 da Constituição Federal, e **será observado para todos os atos públicos de liberação da atividade econômica executados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, nos termos do § 2º deste artigo**”.

Assim, embora reconheça a necessidade de os textos da lei, até mesmo por imperativo da LC 95/98 e L. 3.391/11, serem concisos e coerentes, não vejo permissivo para que se reproduza texto da lei federal na norma municipal, ainda que eventualmente não se produza qualquer inovação normativa, sob pena de o Município usurpar competência legislativa que foi expressamente reservada na Constituição republicana a ente federativo diverso.

Nesse caso, vislumbrando-se a imprescindibilidade de citar a lei federal, devem ser empregadas técnicas legislativas que façam remissão à norma federal, sem a reprodução literal de seus dispositivos, no que a criatividade do legislador é fator determinante, a fim de que o texto produzido apenas remeta o leitor à norma federal, sem prejuízo da devida compreensão e assimilação da *ratio legis*, de maneira que, a um só tempo, seja preservada a concisão e coerência do texto legal e o respeito à cláusula constitucional da repartição de competências.

No caso, observei também que, SMJ, alguns trechos da proposição não têm texto similar na Lei Federal n. 13.874/2019, aparentemente porque foram vetados pela Presidência da República (art. 4º, VII; e X, “a”) ou são textos novos (art. 4º, XI, XII, XIII e XIV; art. 4º, §3º, III, IV e V), constituindo inovação legislativa que não é da competência dos Municípios (norma geral sobre direito econômico).

Assim, peço vênica para sugerir às Comissões Temáticas desta Casa que, independentemente do que foi discorrido no item 3, *supra*, avaliem a possibilidade remeter o processo ao autor da proposta, para que, em concordando com a tese aqui exposta, **reformule a redação da norma, especialmente a dos artigos 2º a 5º**, a fim de que estes façam remissão à Lei Federal n. 13.874/2019 sem a reprodução literal e de seus artigos, podendo todos esses artigos serem condensados em um único dispositivo (a exemplo do que foi feito no artigo 1º do projeto de lei), respeitando-se, assim, a cláusula



da competência legislativa concorrente do artigo 24, I, da Constituição da República, e, em todo caso, mantendo a coerência e concisão do texto legal.

5) CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendo que o Projeto de Lei n. 6.140/2021 é formal e materialmente constitucional, além de compatível com a legislação federal e municipal aplicável à espécie, motivo pelo qual exaro parecer FAVORÁVEL à tramitação deste processo legislativo para ser submetido à análise das comissões regimentais da Casa e, posteriormente, à deliberação plenária, ressaltando-se, para todos os efeitos, que este parecer jurídico é de caráter meramente opinativo, cabendo aos ilustres membros desta Casa de Leis a decisão final sobre a procedência e pertinência da matéria.

Ressalto, para todos os efeitos, que, salvas as possíveis divergências de opinião, o texto dos artigos 2º a 5º do projeto de lei deve ser reformulado, o que sugiro seja sopesado pelas Comissões Temáticas desta Casa antes da análise definitiva do mérito, nos termos do que foi explicitado no item 4, supra.

É o parecer. SMJ.

Câmara de Vereadores, 9 de agosto de 2021.



GÜNTHER SCHULZ
Advogado da Câmara Municipal
OAB/RO 10.345