

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER /2023 CJL

PROTOCOLO: 4520/2023

DATA ENTRADA: 17 de setembro de 2023

PROJETO DE LEI nº 9.746 de 2023

Ementa: Regulamenta a Lei Federal nº 13.874 de 20 de setembro de 2019, e institui no âmbito do Município de Caruaru/PE, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece garantias de Livre Mercado, normas de proteção à Livre Iniciativa e ao Livre Exercício da Atividade Econômica, e dá outras providências correlatas.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis e à Comissão de Obras, Urbanismo e Serviços Públicos, sobre o projeto que Regulamenta a Lei Federal nº 13.874 de 20 de setembro de 2019, e institui no âmbito do Município de Caruaru/PE, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece garantias de Livre Mercado, normas de proteção à Livre Iniciativa e ao Livre Exercício da Atividade Econômica, e dá outras providências correlatas. Projeto de lei nº 9.746, de autoria do **PODER EXECUTIVO**. O referido projeto de lei é composto por vinte e um artigos e acompanha justificativa devidamente formulada pelo Chefe do Poder Executivo, não apresentando matéria financeira em sua estrutura.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno e Lei Orgânica do Município.

Segundo justificativa anexa ao projeto: *“Submeto à apreciação desta Casa Legislativa, o incluso Projeto de Lei que “Regulamenta a Lei Federal nº 13.874 de 20 de setembro de 2019, e institui no âmbito do Município de Caruaru/PE, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece garantias de Livre Mercado, normas de proteção à Livre Iniciativa e ao Livre Exercício da Atividade Econômica, e dá outras providências correlatas”’. A presente*

proposição traz normas complementares a par das existentes na Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que instituiu a Declaração de Direitos da Liberdade Econômica e estabeleceu garantias de livre mercado. Nesse sentido, a proposta ora apresentada vem simplificar os procedimentos junto à Administração Pública para a abertura e encerramento de empresas no âmbito do Município de Caruaru, constituindo marco fundamental em defesa da livre iniciativa e livre exercício da atividade econômica em nosso Município. Ressalta-se, também, que a matéria em questão busca incentivar o empreendedorismo em nossa cidade, consequentemente alavancando a economia e a geração de emprego com novos investimentos, facilitando a abertura de empresas de pequeno risco, eliminando certas burocracias que muitas vezes dificultam a abertura de novos negócios, desestimulando o investimento na produção, que é o que gera empregos. Assim, é de essencial importância a apresentação deste Anteprojeto que estabelece garantias para a atividade econômica de livre mercado, impõe restrições ao poder regulatório do Município, como por exemplo: liberando pessoas físicas e empresas para desenvolver negócios considerados de baixo risco, que poderão contar com dispensa total de atos como licenças, autorizações, inscrições, registros ou alvarás, entre outras medidas apresentadas no presente Anteprojeto. Em contrapartida, no que tange à competência legiferante material, esta encontra respaldo constitucional no artigo 30, inciso I e II, que diz que “Compete aos Ofícios Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;” e regulamentar em âmbito municipal a matéria relativa à Declaração de Liberdade Econômica constituída em legislação federal é, com certeza, um interesse local da população de Caruaru. Por fim, a presente proposta constitui medida essencial para criar um ambiente favorável ao incremento da atividade empresarial em nosso Município, readequando a burocracia municipal e, em última análise, trazendo desenvolvimento econômico, emprego e renda para a população caruaruense. Não há Impacto orçamentário/financeiro a ser enviado. Pelo aqui exposto, espero, pois, a pertinente e justa apreciação e aprovação do projeto de lei acostado. Aproveito o ensejo para renovar votos de consideração e apreço”.

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

Art. 91 – Nenhum projeto de **lei, de resolução ou de decreto legislativo**, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – As deliberações das Comissões **serão assessoradas** pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das**

Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o Chefe do Poder Executivo articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, não restando dúvidas de que o objeto – regulamentação de lei e instituição de Declaração de Direitos de Liberdade Econômica no âmbito municipal – não repercuta na seara de competência da União.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in casu*, a votação nominal e por maioria simples de seus membros, nos termos do art. 115, § 1º, do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - Por **maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, **a Câmara deliberará sobre todas as matérias, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.**

(...)

Art. 138 – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e **dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.**

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o presente projeto de lei será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal¹.

5. MÉRITO

O Projeto de Lei referente ao atual parecer foi proposto pelo Chefe do Poder Executivo e VISA À REGULAMENTAÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 13.874, DE 20 DE SETEMBRO DE 2019, E À INSTITUIÇÃO DE DECLARAÇÃO DE DIREITOS DE LIBERDADE ECONÔMICA, como é possível afirmar a partir da detalhada análise dos dois primeiros artigos do projeto abaixo exposto:

Art. 1º Esta Lei regulamenta, no âmbito do Município de Caruaru, Estado de Pernambuco, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, prevista na Lei Federal nº 13.874 de 20 de setembro de 2019, a qual estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica, dispondo também sobre a atuação do Município como agente normativo regulador, nos termos do art. 1º, inciso IV, art. 170, parágrafo único e art. 174, todos da Constituição Federal.

§ 1º O disposto nesta Lei será observado na aplicação e na interpretação do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, inclusive sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e proteção ao meio ambiente.

§ 2º Interpretam-se em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas.

Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se atos públicos de liberação a licença, a autorização, 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 de

¹ **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

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.

Verificando o que o início do texto legal do projeto de lei dispõe, há a busca pela instituição das normas relacionadas à Liberdade Econômica no âmbito do município de Caruaru-PE. Os direitos relacionados à Liberdade Econômica, pelo que pode ser visualizado, estão previstos na Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Além das disposições acerca dos direitos relacionados à Liberdade Econômica, a propositura também se debruça sobre questões diversas, como os atos públicos realizados e relacionados à Liberdade Econômica.

Prosseguindo no que o Projeto de Lei proposto busca determinar, há a informação dos princípios que irão nortear todos os dispostos presentes no Projeto de Lei, princípios que são seguidos pelo reconhecimento de direitos atrelados às pessoas naturais e jurídicas, estando tais princípios previstos no artigo 3º da propositura. Em seguida, mais precisamente nos capítulos IV, V e VI, do artigo 5º ao artigo 9º, a propositura envolveu determinações acerca da fiscalização, das garantias de livre iniciativa e da racionalização dos atos e dos procedimentos administrativos.

Aprofundando-se mais no que versa a propositura, necessariamente em seu Capítulo VII, relacionado ao procedimento, é perceptível que houve a necessidade de inicialmente determinar, no art. 10, uma série de critérios a ser seguida pelas Secretarias e Órgãos Municipais, estando os critérios no sentido de averiguação de classificações acerca das atividades econômicas privadas. Nos artigos seguintes, é indicado que todas as atividades econômicas deverão estar em conformidade com o que algumas legislações do âmbito municipal, tais como o Código Tributário Municipal, o Plano Diretor e o Código de Obras e Posturas, determinam.

Ainda, a propositura busca estabelecer, em seu artigo 13, que o procedimento anteriormente tratado usará o Sistema de Registro Integrado – REGIN, da Rede Estadual para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - REDESIM/PE, no intuito de facilitar, com a desburocratização, a realização e a alteração de empreendimentos no município.

Partindo para o Capítulo VIII, o qual versa sobre as disposições finais da propositura, torna-se necessário destacar que, além de haver a necessidade de observância de leis municipais, o envolvido com atividades econômicas deverá, antes de iniciar as atividades, realizar o cadastro fiscal na Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento, conforme o artigo 16 estabelece.

Do ponto de vista da iniciativa, o Poder Legislativo Municipal possui competência para tratar sobre o tema proposto no Projeto de Lei em destaque.

O art. 36, incisos II, III, IV, V e VI da Lei Orgânica Municipal e o art. 131, incisos I, III, IV e V, do Regimento Interno da Casa Legislativa, respectivamente evidenciam as iniciativas das leis que **são de competência exclusiva do Poder Executivo:**

Art. 36 - São de **iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

(...)

II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

IV – plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

V – fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal.

VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos.

Art. 131 – É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que:

I – disponham sobre matéria financeira, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;

(...)

III – disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

V – fixem ou aumentem remuneração dos servidores do Poder Executivo, respeitado o princípio da isonomia.

Tratando-se de matéria financeira/administrativa, a iniciativa para legislar sobre a referida matéria é voltada ao Poder Executivo, como se analisa no artigo 49 da Lei Orgânica Municipal, *verbis*:

Art. 49 - O Prefeito é o Chefe do Poder Executivo com funções políticas, executivas e administrativas.

Dessa forma, a Consultoria Jurídica Legislativa opina pela legalidade, constitucionalidade e regimentalidade do Projeto de Lei, visto que o mesmo respeita os Princípios Constitucionais, específicos e gerais sobre o tema, bem como os requisitos previstos no Regimento Interno da casa.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa também não observou a necessidade de apresentação destas pelo Relator(a).

7. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **trata-se de um parecer opinativo**, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia



ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).”

É o parecer, que ora submeto, à apreciação das dignas Comissões Permanentes da Casa Jornalista José Carlos Florêncio.

Assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **legalidade** e **constitucionalidade** do presente Projeto de Lei.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 27 de novembro de 2023.

JOÃO AMÉRICO RODRIGUES DE FREITAS
OAB-PE 28.648
CONSULTOR JURÍDICO EXECUTIVO

EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL

ANTÔNIO AUGUSTO VILELA DUARTE
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL