



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 166/2021

Do: Procurador Geral
Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre o Projeto de Lei 119/2021, de autoria dos Vereadores Abne Motta e José Carlos Gomes que “Institui a Declaração Municipal de Direitos de Liberdade Econômica de Contagem, e estabelece normas para os atos de liberação de atividade econômica e a análise de impacto regulatório e dá outras providências” cumpre-nos manifestar:

Trata-se de Projeto de Lei que tem por objetivo instituir a Declaração Municipal de Direitos de Liberdade Econômica de Contagem, e estabelece normas para os atos de liberação de atividade econômica e a análise de impacto regulatório.

Ab initio, no que tange à distribuição de competências, vislumbra-se que a existência da Federação pressupõe a autonomia dos entes federados, o que revela a necessidade de repartição das competências legislativas e administrativas (materiais).

Sobre o tema, leciona José Afonso da Silva:

"A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa. Esta distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado Federal. São notórias as dificuldades quanto a saber que matérias devem ser entregues à Competência da União, quais as que competirão aos Estados e quais



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

as que se indicarão aos Municípios." (SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005)

Mais adiante, acrescenta:

"A nossa Constituição adota (...) sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art.25, §1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art.30), mas combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se prevêem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a Competência Suplementar".

Na mesma linha, Raul Machado Horta ensina:

"A Constituição de 1988, ultrapassando o dualismo dos poderes enumerados e dos poderes reservados, poderosa criação do federalismo clássico, acrescentou e desenvolveu, na repartição de competências, a competência comum, de caráter cooperativo, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, I a XII) e a competência concorrente, de natureza legislativa, da União, dos Estados e do Distrito Federal, nela contemplando, entre outras matérias, o direito tributário, o direito financeiro, o direito econômico, o direito urbanístico (art. 24, I), orçamento (art. 24, II), responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (art. 24, VIII), criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas (art. 24, X), procedimentos em matéria processual (art. 24, XI), previdência social, proteção e defesa da saúde (art. 24, XII). No domínio da competência legislativa concorrente, a Constituição limitou a competência da União ao estabelecimento de normas gerais. (art. 24, §§ 1º, 2º e 3º). Na linha da Lei Fundamental, que admitiu o ingresso dos Estados membros no domínio da competência legislativa exclusiva da Federação (art. 71), a Constituição Federal de 1988 dispõe que lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas. De matérias da competência legislativa privativa da União (art. 22, parágrafo único), em potencial ampliação da competência legislativa dos Estados no condomínio legislativo, que a Constituição implantou na competência de legislação concorrente." (HORTA, Raul Machado. As Novas Tendências do Federalismo e seus



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Reflexos na Constituição Brasileira de 1988. Revista do Legislativo. Belo Horizonte, p. 17, jan./mar. 1999.)

Nesse sentido, acerca do direito econômico, matéria da proposição em análise, a Constituição da República dispõe:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

*I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
(...)*

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

Nesse aspecto, nota-se que apenas a União é competente para dispor sobre normas gerais de direito econômico e aos Estados - membros e ao Distrito Federal restaram a competência suplementar.

Aos Municípios restou a competência suplementar da legislação federal e estadual, em conformidade com seu interesse local, nos termos do artigo 30, I e II da Constituição da República.

Nessa senda, a União, em conformidade com sua competência para dispor sobre normas gerais, editou a Lei Federal 13.874/2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966.

Aqui vale mencionar que a Lei Federal 13.874/2019 inclusive previu que o disposto nos arts. 1º, 2º, 3º e 4º 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 deverá ser observado para



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

todos os atos públicos de liberação da atividade econômica executados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Aqui, vale trazer a baila o disposto em tais dispositivos:

“Art. 1º Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece 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, nos termos do inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do caput do art. 174 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.

§ 3º O disposto nos arts. 1º, 2º, 3º e 4º desta Lei não se aplica ao direito tributário e ao direito financeiro, ressalvado o inciso X do caput do art. 3º.

§ 4º 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.

§ 5º O disposto no inciso IX do caput do art. 3º desta Lei não se aplica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, exceto se:

I - o ato público de liberação da atividade econômica for derivado ou delegado por legislação ordinária federal; ou

II - o ente federativo ou o órgão responsável pelo ato decidir vincular-se ao disposto no inciso IX do caput do art. 3º desta Lei por meio de instrumento válido e próprio.

§ 6º Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se atos públicos de liberação a licença, a autorização, a concessão, a inscrição, a permissão,



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

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 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.

Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei:

I - a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas;

II - a boa-fé do particular perante o poder público;

III - a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e

IV - o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre os critérios de aferição para afastamento do inciso IV do caput deste artigo, limitados a questões de má-fé, hipersuficiência ou reincidência.

Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:

I - desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica;

II - desenvolver atividade econômica em qualquer horário ou dia da semana, inclusive feriados, sem que para isso esteja sujeita a cobranças ou encargos adicionais, observadas:

a) as normas de proteção ao meio ambiente, incluídas as de repressão à poluição sonora e à perturbação do sossego público;

b) as restrições advindas de contrato, de regulamento condominial ou de outro negócio jurídico, bem como as decorrentes das normas de direito real, incluídas as de direito de vizinhança; e

c) a legislação trabalhista;

III - definir livremente, em mercados não regulados, o preço de produtos e de serviços como consequência de alterações da oferta e da demanda;



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

IV - receber tratamento isonômico de órgãos e de entidades da administração pública quanto ao exercício de atos de liberação da atividade econômica, hipótese em que o ato de liberação estará vinculado aos mesmos critérios de interpretação adotados em decisões administrativas análogas anteriores, observado o disposto em regulamento;

V - gozar de presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica, para os quais as dúvidas de interpretação do direito civil, empresarial, econômico e urbanístico serão resolvidas de forma a preservar a autonomia privada, exceto se houver expressa disposição legal em contrário;

VI - desenvolver, executar, operar ou comercializar novas modalidades de produtos e de serviços quando as normas infralegais se tornarem desatualizadas por força de desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos estabelecidos em regulamento, que disciplinará os requisitos para aferição da situação concreta, os procedimentos, o momento e as condições dos efeitos;

VII - (VETADO);

VIII - ter a garantia de que os negócios jurídicos empresariais paritários serão objeto de livre estipulação das partes pactuantes, de forma a aplicar todas as regras de direito empresarial apenas de maneira subsidiária ao avençado, exceto normas de ordem pública;

IX - ter a garantia de que, nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica que se sujeitam ao disposto nesta Lei, apresentados todos os elementos necessários à instrução do processo, o particular será cientificado expressa e imediatamente do prazo máximo estipulado para a análise de seu pedido e de que, transcorrido o prazo fixado, o silêncio da autoridade competente importará aprovação tácita para todos os efeitos, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei; (Vide Decreto nº 10.178, de 2019) Vigência

X - arquivar qualquer documento por meio de microfilme ou por meio digital, conforme técnica e requisitos estabelecidos em regulamento, hipótese em que se equiparará a documento físico para todos os efeitos legais e para a comprovação de qualquer ato de direito público; (Regulamento)



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

XI - não ser exigida medida ou prestação compensatória ou mitigatória abusiva, em sede de estudos de impacto ou outras liberações de atividade econômica no direito urbanístico, entendida como aquela que:

a) (VETADO);

b) requeira medida que já era planejada para execução antes da solicitação pelo particular, sem que a atividade econômica altere a demanda para execução da referida medida;

c) utilize-se do particular para realizar execuções que compensem impactos que existiriam independentemente do empreendimento ou da atividade econômica solicitada;

d) requeira a execução ou prestação de qualquer tipo para áreas ou situação além daquelas diretamente impactadas pela atividade econômica; ou

e) mostre-se sem razoabilidade ou desproporcional, inclusive utilizada como meio de coação ou intimidação; e

XII - não ser exigida pela administração pública direta ou indireta certidão sem previsão expressa em lei.

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo:

I - 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;

II - na hipótese de ausência de ato do Poder Executivo federal de que trata o inciso I deste parágrafo, será aplicada resolução do Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM), independentemente da aderência do ente federativo à Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim); e

III - 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.

§ 2º A fiscalização do exercício do direito de que trata o inciso I do caput deste artigo será realizada posteriormente, de ofício ou como consequência de denúncia encaminhada à autoridade competente.

§ 3º O disposto no inciso III do caput deste artigo não se aplica:

I - às situações em que o preço de produtos e de serviços seja utilizado com a finalidade de reduzir o valor do tributo, de postergar a sua arrecadação ou de remeter lucros em forma de custos ao exterior; e

II - à legislação de defesa da concorrência, aos direitos do consumidor e às demais disposições protegidas por lei federal.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

§ 4º *Para fins do disposto no inciso VII do caput deste artigo, entende-se como restrito o grupo cuja quantidade de integrantes não seja superior aos limites específicos estabelecidos para a prática da modalidade de implementação, teste ou oferta, conforme estabelecido em portaria do Secretário Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia. (Revogado pela Medida Provisória nº 915, de 2019) (Revogado pela Lei 14.011, de 2020)*

§ 5º *O disposto no inciso VIII do caput deste artigo não se aplica à empresa pública e à sociedade de economia mista definidas nos arts. 3º e 4º da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.*

§ 6º *O disposto no inciso IX do caput deste artigo não se aplica quando:*
I - versar sobre questões tributárias de qualquer espécie ou de concessão de registro de marcas;
II - a decisão importar em compromisso financeiro da administração pública; e
III - houver objeção expressa em tratado em vigor no País.

§ 7º *A aprovação tácita prevista no inciso IX do caput deste artigo não se aplica quando a titularidade da solicitação for de agente público ou de seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o 3º (terceiro) grau, dirigida a autoridade administrativa ou política do próprio órgão ou entidade da administração pública em que desenvolva suas atividades funcionais.*

§ 8º *O prazo a que se refere o inciso IX do caput deste artigo será definido pelo órgão ou pela entidade da administração pública solicitada, observados os princípios da impessoalidade e da eficiência e os limites máximos estabelecidos em regulamento.*

§ 9º *(VETADO).*

§ 10. *O disposto no inciso XI do caput deste artigo não se aplica às situações de acordo resultantes de ilicitude.*

§ 11. *Para os fins do inciso XII do caput deste artigo, é ilegal delimitar prazo de validade de certidão emitida sobre fato imutável, inclusive sobre óbito.*

§ 12. *O disposto no inciso IX do caput não se aplica às atividades com impacto significativo no meio ambiente, conforme estabelecido pelo órgão ambiental competente. (Incluído pela Medida Provisória nº 915, de 2019)*



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;

II - redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado;

III - exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;

IV - redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco;

V - aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios;

VI - criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros;

VII - introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas;

VIII - restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei federal; e

IX - exigir, sob o pretexto de inscrição tributária, requerimentos de outra natureza de maneira a mitigar os efeitos do inciso I do caput do art. 3º desta Lei.”

Ao analisar o Projeto de Lei em apreço, infere-se que ele tratou de normas gerais sobre direito econômico, algumas inclusive já contidas na referida Lei Federal 13.874/2019, como é possível observar dos dispositivos supratranscritos em comparação a proposição em exame.

Dessa forma, *in casu*, não há peculiaridade local apta a viabilizar o exercício da competência legislativa suplementar do Município.

Porquanto, a proposição em exame invade competência da União.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Demais disso, os incisos I a III do art. 7º e o art. 8º da proposição, ao disporem sobre parâmetros e procedimentos a serem observados na concessão de atos administrativos de licenciamento da atividade de baixo risco e baixa complexidade, violam o princípio da separação dos poderes, haja vista que afetos a competência do Executivo no exercício do poder de polícia administrativa.

Neste ponto, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, a matéria relativa à concessão de atos de liberação de atividade insere-se no poder de polícia, cujo exercício é atividade administrativa de competência do Poder Executivo e, portanto, submetida à reserva de administração:

Ementa: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO E URBANÍSTICO. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. EMENDA 44/2000 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. DISPENSA DE EXIGÊNCIA DE ALVARÁ OU LICENCIAMENTO PARA O FUNCIONAMENTOS DE TEMPLOS RELIGIOSOS. PROIBIÇÃO DE LIMITAÇÕES DE CARÁTER GEOGRÁFICO À INSTALAÇÃO DE TEMPLOS. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE POLÍTICA URBANA, ORDENAMENTO E OCUPAÇÃO DO SOLO. LEI FEDERAL 10.257/2001 E DIRETRIZES GERAIS DA POLÍTICA URBANA. ATRIBUIÇÃO DOS PODERES PÚBLICOS MUNICIPAIS. AUTONOMIA MUNICIPAL. PODER DE POLÍCIA E RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Constituição, em matéria de Direito Urbanístico, embora prevista a competência material da União para a edição de diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX, da CF) e regras gerais sobre direito urbanístico (art. 24, I, c/c § 1º, da CF), conferiu protagonismo aos Municípios na concepção e execução dessas políticas públicas (art. 30, I e VIII, c/c art. 182, da CF), como previsto na Lei Federal 10.257/2001, ao atribuir aos Poderes Públicos municipais a edição dos planos diretores, como instrumentos de política urbana. 4. A norma impugnada, constante da Constituição Estadual, pretendeu restringir o alcance de instrumentos de ordenamento urbano a cargo dos Municípios, desequilibrando a divisão de competências estabelecida no texto constitucional em prejuízo



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

da autonomia municipal e em contrariedade ao regramento geral editado pela União 5. O 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). 6. Ação Direta julgada procedente. (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) grifamos

Dessa forma, as disposições mencionadas nos dispositivos supracitados são de competência privativa do Poder Executivo, no exercício do poder de polícia administrativa.

Portanto, infere-se que o Projeto de Lei em exame possui vícios de inconstitucionalidade formal.

Desse modo, embora elogiável a preocupação do Poder Legislativo local com o tema, a iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente.

Diante das considerações apresentadas, ***manifestamo-nos pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 119/2021, de autoria dos Vereadores Abne Motta e José Carlos Gomes.***

É o nosso prévio Parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Excelência.

Contagem, 22 de junho de 2021.


Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral