



INTERESSADO: Colenda Comissão
Permanente de Justiça e Redação – CPJR.
ASSUNTO: Projeto de Lei nº 151/2022

PARECER JURÍDICO

Sr. Procurador Chefe:

1- Relatório.

O Presidente desta casa de leis, atendendo solicitação da relatoria da Comissão Permanente de Justiça e Redação, encaminhou para análise o Projeto de Lei em epígrafe, que institui o Código de Defesa do Empreendedor.

Aos autos foram juntadas cópias: do texto do projeto de lei e da exposição de motivos.

2- Do projeto de lei em análise

De autoria parlamentar, a proposta institui o Código de Defesa do Empreendedor no Município, estabelecendo normas de proteção à livre iniciativa e ao exercício da atividade econômica, assim como disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador.

A despeito dos elevados propósitos do Legislador, realçados na justificativa que acompanha a proposta, afigura-se que a legislação federal já cuidou do tema, não havendo espaço para o Município legislar de maneira genérica a respeito.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

Com efeito, diversas preocupações manifestadas na proposição legislativa em exame – atinentes, por exemplo, à desburocratização, ao estímulo ao empreendedorismo e ao aprimoramento do ambiente de negócios, já integram disposições contidas na Lei Federal nº 13.874 de 2019 (que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica).

Ocorre que o projeto em exame apresenta uma série de medidas apartadas ou sobrepostas em relação àquilo que já existe, o que, em última instância, é prejudicial ao atingimento das finalidades almejadas.

Sob tal aspecto, considero que a instituição de normas assemelhadas às já criadas no âmbito federal (que, inclusive, observaram a discricionariedade técnica que a matéria vem a exigir), importando a superposição de mecanismos equivalentes na Administração, ocasionará, certamente, dificuldades para a sua utilização, comprometerá a própria finalidade da medida e representará, afinal, duplicidade de meios para alcançar o mesmo objetivo, situação que trafega na contramão do esforço empreendido por essa nobre Casa de Leis no sentido de revogar normas exauridas, extintas ou prescindíveis, valiosa e notável contribuição para sustar a chamada “inflação legislativa”.

Por conseguinte, não se afigura recomendável a reprodução de legislação federal especializada. A repetição de diretrizes emanadas da União sobre a matéria descaracteriza a competência supletiva, desatendendo a finalidade a que se destina e os princípios do processo legislativo.

Além disso, ao que tudo indica o projeto de lei apresenta dispositivos que não se compatibilizam com a ordem constitucional vigente.

A respeito, cumpre registrar, de proêmio, que a propositura, ao dispor sobre os deveres da Administração Pública para a garantia da livre iniciativa, busca instituir comandos aplicáveis aos processos administrativos fiscalizatórios de competência municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

Nesse tema, o inciso XIII do artigo 4º do projeto exige, como regra geral, que a instauração de quaisquer processos administrativos sancionatórios seja precedida de descumprimento de orientações administrativas, salvo na hipótese de “iminente dano público”.

Tal comando, a par de fragilizar a aplicação do princípio constitucional da legalidade pela Administração Pública (“caput” do artigo 37 da Constituição Federal) e de distanciar-se do princípio da supremacia do interesse público, também não se coaduna com normas previstas na Constituição Federal que impõem ao Estado os deveres de proteção ao consumidor (inciso XXXII do artigo 5º e inciso V do artigo 170), à saúde (“caput” do artigo 7º e artigo 197), à segurança pública (“caput” do artigo 7º), ao meio ambiente (artigo 225), ao ensino (artigo 209 da Constituição Federal) e à proteção do patrimônio cultural brasileiro (§ 1º do artigo 216), entre outros.

Não por outra razão, as leis municipais, ao estabelecerem as hipóteses em que os titulares de empreendimentos econômicos sujeitam-se à imposição de penalidades administrativas, levam em consideração, além do “descumprimento de fiscalização orientadora” do Estado e a existência de “iminente dano público” – previstos no inciso XIII do artigo 4º da proposta –, também a necessidade de garantir o integral atendimento aos direitos assegurados na Constituição Federal, para o que, por vezes, mostra-se necessário o exercício imediato da atividade sancionatória por parte do Estado.

Tais considerações alcançam, ademais, o inciso XII do artigo 6º do projeto, que, do mesmo modo, pretende limitar o exercício da função sancionatória do Município já disciplinada em lei.

O inciso XI do artigo 6º do projeto também está voltado à atividade sancionatória do Estado, merecendo interpretação inconstitucional por ensejar entendimento que impediria a Administração Pública de aplicar normas que, apesar de exigirem certo grau de interpretação, são suficientemente claras para serem



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

cumpridas pela sociedade. Sob esse aspecto, o dispositivo inviabiliza o exercício de típica função constitucional da Administração Pública, qual seja, a de aplicar as normas gerais aos casos concretos, incidindo, pois, em vício de inconstitucionalidade por contrariedade ao princípio da separação de poderes (artigo 2º da Constituição Federal e artigo 5º, “caput”, da Constituição Estadual).

Também revela-se incompatível com a ordem constitucional o disposto no inciso XX do artigo 4º da propositura, uma vez que a ambiguidade de sua redação permite ao intérprete concluir que a Administração Pública estaria autorizada a não observar as garantias do contraditório e da ampla defesa em situações de “iminente dano público”.

Nesse aspecto, a medida não se compatibiliza com o inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal, que garante aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e ampla defesa. Referido comando constitucional, embora não iniba, em casos excepcionais, o diferimento do exercício de tais direitos, não permite que sejam relegados em caso de “iminente dano público”.

A indispensável compatibilidade da atividade administrativa com a ordem constitucional, em especial, com o princípio da legalidade, leva a concluir pela inconstitucionalidade do § 4º do artigo 4º, do § 4º do artigo 5º, do inciso VIII do artigo 6º e, por consequência, dos §§ 3º e 4º do artigo 6º.

Tais preceitos normativos consideram deferidos pedidos formulados junto à Administração Pública estadual em razão do silêncio administrativo, sem que tenha sido aferido, motivadamente, pelo agente público competente, o cumprimento das exigências estabelecidas em leis e regulamentos. Ao dispor nesse sentido, a proposta pressupõe, inadvertidamente, que toda e qualquer mora do agente público possa equivaler a uma manifestação de vontade da Administração.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

Nesse ponto, o projeto não se mostra compatível com os princípios constitucionais da legalidade (inciso II do artigo 5º e “caput” do artigo 37 da Constituição Federal) e da motivação (artigo 111 da Constituição do Estado), por viabilizar o exercício de atividades e atos potencialmente contrários ao ordenamento jurídico, sem prévia análise fundamentada pelos órgãos públicos competentes, o que enseja evidente risco de produção de danos irreversíveis a direitos que devem ser garantidos pelo Estado, como a saúde, a segurança e o meio ambiente.

Ainda que o legislador tenha pretendido assegurar a celeridade da tramitação dos processos administrativos de competência estadual, é preciso considerar, como afirmado pelo E. Superior Tribunal de Justiça, que a “morosidade do administrador corrige-se com os instrumentos legalmente previstos, tanto disciplinares como de improbidade administrativa, jamais punindo o inocente, ou seja, o favorecido pelo licenciamento, a coletividade presente e futura.” (Recurso Especial nº 1.728.334-RJ).

Vale destacar também a inconstitucionalidade material das alíneas “a” a “e” do parágrafo único, do artigo 7º, que traçam parâmetros para a imposição de deveres e condicionamentos ao exercício das atividades econômicas.

Ao tratar dessa matéria, o projeto afasta-se do ordenamento jurídico por não considerar que as balizas para a imposição dos deveres e condicionamentos pelo Estado brasileiro decorrem de diversas normas constitucionais, como as previstas no artigo 170 da Constituição Federal, cuja aplicação poderá restar comprometida caso sancionado o projeto nesse ponto.

Outro ponto que pode ser entendido como inconstitucional seria o § 3º, do artigo 8º, por não se compatibilizar com o princípio constitucional da proporcionalidade, razoabilidade e eficiência administrativa (“caput” do artigo 37 da Constituição Federal), que pressupõe a racionalização, a produtividade, a economicidade e a celeridade no exercício das atividades administrativas, atributos de boa gestão que poderão ser prejudicados caso o Município veja-se obrigado a



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

realizar audiências públicas, sob quaisquer circunstâncias, como pretende a propositura.

Diante de todo o exposto, o projeto de lei está maculado de inconstitucionalidade direta com a Constituição da República por violar a competência da União para legislar sobre o assunto e por afrontar outras normas constitucionais, sugerindo-se à Colenda Comissão Permanente de Redação e Justiça assim contemplar em seu respeitável parecer.



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=5083W1ZT66DFSNSF>, ou vá até o site <https://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 5083-W1ZT-66DF-SNSF

