



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

PARECER AJL/CMT N° 226/2019.

Teresina (PI), 17 de outubro de 2019

Assunto: Projeto de Lei Ordinária (PL) n° 238/2019

Autor: Ver. Luis André

Ementa: “Dispõe sobre normas relativas à livre iniciativa, ao livre exercício de atividade econômica e à atividade regulatória do Município de Teresina e dá outras providências”

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

De autoria do ilustre Ver. Luis André, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Dispõe sobre normas relativas à livre iniciativa, ao livre exercício de atividade econômica e à atividade regulatória do Município de Teresina e dá outras providências”.

As razões da apresentação da proposta estão em justificativa anexa ao PL.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo nova sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento Legislativo, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

II – DA NOVA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado.

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que a autora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

IV – ANÁLISE SOB O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL:

De relevo absolutamente indiscutível é a matéria proposta no projeto em testilha, uma vez que pretende instituir um marco da liberdade econômica no Município.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) assevera que é competência concorrente da União, dos Estados federados e Distrito federal legislar concorrentemente sobre direito econômico:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

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

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, **econômico** e urbanístico

Apesar de não mencionar o Município entre os concorrentemente competentes nas matérias ventiladas no art. 24, o constituinte esclarece que cabem aos entes municipais estatuir normas visando suplementar a legislação federal e estadual no que couber:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

No mesmo sentido a Lei Orgânica do Município de Teresina (LOM), que não olvidou acerca da competência suplementar:

Art. 14. Ao Município compete suplementar a legislação federal e a estadual no que couber e naquilo que disser respeito ao seu peculiar interesse, visando adaptá-las à realidade local.

Parágrafo único. O Município, ao exercer suas competências concorrentes e suplementares, procurará articular-se com os órgãos estaduais e federais competentes, quando for o caso, de modo a ser mantida a unidade de diretrizes e evitada a duplicação de esforços.

Diante da previsão constitucional, reconhece a doutrina pátria que ao Município é atribuída competência suplementar, desde que obedecidos dois requisitos: assunto de interesse local e existência prévia de lei federal ou estadual anterior, não sendo a matéria de competência de privativa de outro ente.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

O primeiro requisito não possui definição positivada, restando à jurisprudência definir em casos específicos. Aqui o Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou em algumas oportunidades, o que dá a tônica da interpretação a ser realizada:

*Os Municípios têm autonomia para regular o horário do comércio local, desde que não infrinjam leis estaduais ou federais válidas, pois a Constituição lhes confere competência para **legislar sobre assuntos de interesse local.***

[AI 622.405 AgR, rel. min. Eros Grau, j. 22-5-2007, 2ª T, DJ de 15-6-2007.]
= AI 729.307 ED, rel. min. Cármen Lúcia, j. 27-10-2009, 1ª T, DJE de 4-12-2009 Vide ADI 3.731 MC, rel. min. Cezar Peluso, j. 29-8-2007, P, DJ de 11-10-200.

*Atendimento ao público e tempo máximo de espera na fila. Matéria que não se confunde com a atinente às atividades fim das instituições bancárias. **Matéria de interesse local e de proteção ao consumidor.** Competência legislativa do Município.*

[RE 432.789, rel. min. Eros Grau, j. 14-6-2005, 1ª T, DJ de 7-10-2005.]
= RE 285.492 AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 26-6-2012, 2ª T, DJE de 28-8-2012
= RE 610.221 RG, rel. min. Ellen Gracie, j. 29-4-2010, P, DJE de 20-8-2010, com repercussão geral.

*O Município pode editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), com o objetivo de determinar, às instituições financeiras, que instalem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinados a **proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeiras de espera, ou, ainda, colocação de bebedouros.** Precedentes.[AI 347.717 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 31-5-2005, 2ª T, DJ de 5-8-2005.]
= RE 266.536 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 17-4-2012, 1ª T, DJE de 11-5-2012*



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Pode-se perceber que há uma tímida vetorização nas manifestações do STF, entretanto longe de ser possível definir o que seja interesse local. Resta concluir que as peculiaridades de uma localidade, ínsitas à realidade social existente, abrem espaço para manuseio de normas municipais. O segundo requisito erige a necessidade de uma lei federal ou estadual prévia para que o ente local possa imiscuir-se na seara legislativa. Não havendo prévia manifestação normativa dos demais, é vedado o desenvolvimento da capacidade suplementar.

No caso em apreço o PL reflete apenas uma reprodução quase literal da Lei Nacional **Nº 13.874, DE 20 DE SETEMBRO DE 2019**, de maneira que não faz exsurgir qualquer peculiaridade local apta a descortinar atuação suplementar-complementar do município de Teresina. Na esteira deste entendimento, o STF reconheceu a inconstitucionalidade de lei estadual remissiva à legislação federal, pois se olvidara completamente de delinear as especificidades regionais:

A competência para legislar sobre as atividades que envolvam organismos geneticamente modificados (OGM) é concorrente (art. 24, V, VIII e XII, da CF/88). No âmbito das competências concorrentes, cabe à União estabelecer normas gerais e aos Estados-membros editar leis para suplementar essas normas gerais (art. 24, §§ 1º e 2º). Determinado Estado-membro editou lei estabelecendo que toda e qualquer atividade relacionada com os OGMs naquele Estado deveria observar “estritamente à legislação federal específica”. O STF entendeu que essa lei estadual é inconstitucional porque significou uma verdadeira “renúncia” ao exercício da competência legislativa concorrente prevista no art. 24, V, VIII e XII, da CF/88. Em outras palavras, o Estado abriu mão de sua competência suplementar prevista no art. 24, § 2º da CF/88. Essa norma estadual remissiva fragiliza a estrutura federativa descentralizada, e consagra o monopólio da União, sem atentar para nuances locais. Assim, é inconstitucional lei estadual que remete o regramento do cultivo comercial e das atividades com organismos geneticamente modificados à regência da legislação federal. STF. Plenário. ADI 2303/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 5/9/2018 (Info 914).



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Desse modo, o projeto de lei em análise não possui respaldo constitucional no que diz respeito à competência legislativa do Município, pois não suplementa a indigitada lei nacional, apenas reproduz seus dispositivos, trocando algumas palavras.

Confirma a tese aqui esposada a doutrina de CRETELLA JÚNIOR, sobre o peculiar interesse, escreve:

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

Nesta trilha Vladimir da Rocha França¹ :

Nesse diapasão, não há sentido em se reconhecer de interesse público local, serviços públicos que exorbitem a esfera socioeconômica do Município e que demandam uma gestão integrada com a participação do Poder Público do Estado-membro

São vários exemplos no PL do caráter geral da proposta, como o art. 4º, VI, art. 5º, *caput* e art. 7º, *caput*.

Portanto, incorre em inconstitucionalidade formal orgânica o PL, não merecendo superar o crivo da Comissão de Legislação.

¹ Advogado. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco. Doutor em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor Associado II do Departamento de Direito Público da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado por vislumbrar vício de inconstitucionalidade que obsta a sua normal tramitação.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.


Carlos René Magalhães Mascarenhas
ASSESSOR JURÍDICO LEGISLATIVO
MATRÍCULA 07971-5 CMT