PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 013/2022

EMENTA: "Regulamenta e Vincula a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, Prevista na Lei Federal n° 13.874, de 20 de Setembro de 2019 e Amplia o Alcance das Garantias Fundamentais à Livre Iniciativa e ao Livre Exercício de Atividade Econômica, Dispõe Sobre a Atuação do Município como Agente Normativo Regulador."

Autoria: Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento – Vereador, Câmara Municipal.

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais APROVOU e o EU PROMULGO, o seguinte:

LEI:

CAPÍTULO I
Disposições Preliminares

Art. 1º. – Esta Lei regulamenta e vincula o Município de Rio das Ostras à Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, prevista na Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, de modo a garantir o alcance das garantias fundamentais à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e dispõe sobre a atuação do Município como agente normativo regulador.

CAPÍTULO II
Declaração Municipal de Direitos da Liberdade Econômica

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

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

II - a presunção de boa-fé do particular;

III - a intervenção subsidiária, mínima e excepcional do Município sobre o exercício de atividades econômicas;

IV - o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Município;

V - a proporcionalidade regulatória;

VI - a racionalidade da atividade reguladora.

Art. 3º. – São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, de direito público ou privado, de fato ou de direito, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômico do Município, observado o disposto no artigo 170, Parágrafo Único, da Constituição da República:

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, ressalvada a obrigatoriedade de inscrição cadastral;

II - desenvolver atividade classificada como médio risco, mediante a concessão de Alvará de Funcionamento de forma automatizada;

III - desenvolver atividade econômica em qualquer horário ou dia da semana, inclusive feriados, sem que para isso esteja sujeito a cobranças adicionais de tributos, tarifas ou encargos pelo Município, observadas:

a) as normas de proteção à saúde e ao meio ambiente, incluídas as de combate 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;

c) a legislação trabalhista; e

d) as disposições de órgãos reguladores de funcionamento e horários especiais para determinadas atividades econômicas;

IV - receber tratamento isonômico de órgãos e de entidades da administração pública ou de quem em nome dela agir, 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 - ter acesso público, amplo e simplificado aos processos e atos de liberação de atividade econômica; e

VII - ter a primeira atividade fiscalizatória para fins orientadores e não punitivos, exceto na ocorrência de risco iminente à saúde pública, reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização e outra condição relevante de risco constatada pelo agente público.

§ 1°. A Administração municipal poderá emitir, a pedido do interessado, declaração de isenção de licenciamento para as atividades econômicas de baixo risco.

§ 2°. Excetuam-se do disposto nesta Lei, as autorizações a título precário de uso de área pública, sendo obrigatório em tais casos o cumprimento das normas

de localização e observância dos produtos ou mercadorias que poderão ser comercializados naquele local, conforme legislação municipal em vigor.

Art. 4º. – As atividades econômicas de baixo risco, serão fiscalizadas em momento posterior, de ofício ou em razão de denúncia, a fim de averiguar se o estabelecimento está em conformidade com as normas urbanísticas, de posturas, de meio ambiente, de vigilância sanitária, saúde pública e demais poderes de polícia pertinentes ao ramo da atividade econômica.

Parágrafo Único. O primeiro ato de fiscalização da atividade terá cunho orientador, exceto em matéria de Direito Tributário, devendo ser assinalado prazo para adequação de eventuais inconformidades constatadas, exceto na ocorrência de risco iminente à saúde pública, reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização e outra condição relevante de risco constatada pelo agente público.

Art. 5º. – Se o particular, por si ou por seu representante, fizer declarações falsas ou omitir dolosamente circunstâncias relevantes na autodeclaração, estará sujeito à aplicação de multa no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) pelo órgão responsável pelo licenciamento, sem prejuízo de outras sanções previstas em Lei.

Art. 6º. – Todas as atividades econômicas, independentemente de sua classificação, deverão observar o contido no Decreto-Lei Estadual nº 247, de 21 de julho de 1975, bem como no Decreto Estadual nº 42, de 17 de dezembro de 2018, e suas alterações, em relação às normas sobre segurança, prevenção e proteção contra incêndios nas edificações e áreas de risco de incêndio.

CAPÍTULO III
Das Garantias de Livre Iniciativa

Art. 7º. – 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 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 da propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em Lei;

IX - emitir Decretos e legislações que gerem limites de horário de funcionamento para exercício de atividade econômica de baixo risco;

X - emitir Decretos e legislações que obriguem o fechamento compulsório, inviabilizando o exercício de atividade econômica de baixo risco; e

XI - o exercício da atividade econômica de baixo risco não depende de licenciamento prévio do Poder Público municipal, ressalvadas as hipóteses legais específicas.

CAPÍTULO IV
Análise de Impacto Regulatório

Art. 8°. – As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da Administração Pública municipal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo, para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

§ 1°. O Poder Executivo editará regulamento que disporá sobre o conteúdo e a metodologia da análise de impacto regulatório, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame e sobre as hipóteses em que essa poderá ser dispensada.

§ 2°. A análise de impacto regulatório de que trata o *caput* deste artigo deverá ser disponibilizada no sítio eletrônico oficial do órgão por ela responsável, em local de fácil acesso, no qual serão informadas também as fontes de dados utilizadas para a análise, preferencialmente em formato de planilha de dados, sem prejuízo da divulgação em outros locais ou formatos de dados.

CAPÍTULO V
Prazos

Art. 9°. – Ato próprio do dirigente máximo do órgão ou da entidade concedente fixará prazo, não superior a 60 (sessenta) dias, para resposta aos requerimentos de liberação de atividade econômica.

§ 1°. Decorrido o prazo previsto no *caput*, a ausência de manifestação conclusiva do órgão ou da entidade implicará sua aprovação tácita.

§ 2°. A aprovação tácita:

I - não exime o requerente de cumprir as normas aplicáveis à exploração da atividade econômica que realizar; e

II - não afasta a sujeição à realização das adequações identificadas pela Administração Pública do Poder Executivo Municipal em fiscalização posteriores.

§ 3º. O disposto no *caput* não se aplica:

I - a ato publico de liberação relativo a questões tributárias de qualquer espécie;

II - quando a decisão importar compromisso financeiro da Administração Pública;

III - quando se tratar de decisão sobre recurso interposto contra decisão denegatória de ato público de liberação;

IV - aos processos administrativos de licenciamento ambiental, na hipótese de exercício de competência supletiva nos termos dispostos no § 3º do art. 14 da Lei Complementar Federal nº 140, de 8 de dezembro de 2011; e

V - aos demais atos públicos de liberação de atividades com impacto significativo no meio ambiente, conforme estabelecido pelo órgão ambiental competente no ato normativo ao que se refere o *caput*.

§ 4º. A concedente poderá estabelecer prazos específicos para fases do processo administrativo de liberação de atividade econômica, desde que respeitado o prazo previsto no *caput*.

§ 5º. O ato normativo de que trata o *caput* conterá anexo com a indicação de todos os atos públicos de liberação de competência do órgão ou da entidade concedente não sujeitos a aprovação tácita por decurso de prazo.

§ 6º. Poderão ser estabelecidos prazos superiores ao previsto no *caput*, em razão da natureza dos interesses públicos envolvidos e da complexidade da atividade econômica a ser desenvolvida pelo requerente, mediante fundamentação da autoridade máxima do órgão ou da entidade.

Art. 10. – Para fins de aprovação tácita, o prazo para decisão administrativa acerca do ato público de liberação do exercício de atividade econômica inicia-se na data da apresentação de todos os elementos necessários a instrução do processo.

§ 1°. O particular será cientificado, expressa e imediatamente, sobre o prazo para análise de seu requerimento, presumida a boa-fé das informações prestadas.

§ 2°. O concedente deverá priorizar a adoção de mecanismos automatizados para recebimento das solicitações de ato público de liberação.

§ 3°. O concedente deve disponibilizar em meio físico ou digital a relação simplificada, clara e objetivadas exigências e requisitos legais que devem ser providenciados pelo requerente.

Art. 11. – Para fins de aprovação tácita, o prazo para a decisão administrativa acerca do ato público de liberação do exercício de atividade econômica poderá ser suspenso uma vez, por até 60 (sessenta) dias, se houver necessidade de complementação da instrução processual devidamente justificada pelo concedente.

§ 1°. O requerente será informado, de maneira clara e exaustiva, acerca de todos os documentos e condições necessárias para complementação da instrução processual.

§ 2°. Na hipótese de ocorrência de fato novo que impacta o objeto de liberação durante instrução do processo poderá ser admitida nova suspensão de prazo observado o disposto no *caput*.

Art. 12. – Ocorrendo a aprovação tácita o requerente poderá solicitar documento comprobatório da liberação da atividade econômica a partir do primeiro dia útil subsequente ao término dos prazos estabelecidos neste capítulo.

§ 1°. O concedente buscará automatizar a emissão do documento comprobatório de liberação da atividade econômica, especialmente nos casos de aprovação tácita.

§ 2°. O documento comprobatório do deferimento do ato público de liberação não conterá elemento que indique a natureza tácita da decisão administrativa.

Art. 13. – Na hipótese de a decisão administrativa acerca do ato público de liberação de atividade econômica não ser proferida no prazo estabelecido, o processo administrativo será encaminhado à chefia imediata do servidor responsável pela análise do requerimento, que poderá: - proferir a decisão de imediato; - remeter o processo administrativo a unidade de controle interno do órgão ou da entidade para apuração da responsabilização.

CAPÍTULO VI
Disposições Finais

Art. 14. – A classificação da atividade econômica, em qualquer porte, não desobriga a observância do contido no Plano Diretor da Cidade de Rio das Ostras bem como em demais legislações correlatas.

Art. 15. – Os direitos de que trata esta Lei devem ser compatibilizados com as normas que tratam de segurança nacional, segurança pública, ambiental, sanitária ou saúde pública.

Parágrafo Único. Em caso de eventual conflito de normas entre o disposto nesta Lei e uma norma específica, seja ela federal ou estadual, que trate de atos públicos de liberação ambientais, sanitários, de saúde pública ou de proteção contra o incêndio, estas últimas deverão ser observadas, afastando-se as disposições desta Lei.

Art. 16. – Ficam estabelecidas as seguintes diretrizes a serem observáveis pelos órgãos e pelas entidades da Administração Municipal, Direta e Indireta, nas relações entre si e com os usuários dos serviços públicos:

I - presunção de boa-fé;

II - compartilhamento de informações, sempre que possível, nos termos da Lei e de sua regulamentação;

III - atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios ou semelhantes;

IV - racionalização de métodos e procedimentos de controle; e

V - eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido.

Parágrafo Único. Para os fins desta Lei, consideram-se usuários de serviços públicos as pessoas físicas e as pessoas jurídicas, de direito público ou privado, diretamente atendidas pelos órgãos e pelas entidades da Administração Municipal, Direta e Indireta.

Art. 17. – Ficam dispensados o reconhecimento de firma e a autenticação de cópia dos documentos expedidos no país que sejam destinados a fazer prova em órgãos e entidades da Administração Municipal, Direta e Indireta.

Parágrafo Único. Havendo dúvida fundamentada quanto à autenticidade, poderá ser exigido o documento original ou a cópia autenticada.

Art. 18. – O Poder Executivo regulamentará a presente Lei Complementar no que couber e for necessário à sua efetiva aplicação.

Art. 19. – Esta Lei Complementar entra em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação.

Sala das Sessões, 11 de setembro de 2022.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

Com as ondas de corrupção que ocorreram no mundo, principalmente no Brasil, nas últimas décadas, viu-se a necessidade de mecanismos que estancassem ou reduzissem a corrupção.

Desenvolveram-se vários métodos de busca de uma melhor gestão e redução de custos acompanhado de diminuição de corrupção, dentre eles gestão de riscos, gestão de contratos etc.

Assim sendo, o controle nos procedimentos administrativos, através de regras internas e externas, é fundamental para a redução da corrupção, criando assim um ambiente favorável para o sucesso no cumprimento da missão da organização pública em entregar serviços de qualidade com eficiência para o cidadão.

Neste contexto, em âmbito federal, houve a edição de ato normativo tratando da Liberdade Econômica, havendo necessidade expressa de início de regulamentação do tema pelos demais entes federados, como estados e municípios, exatamente como se pretende aqui com a proposição..

Feito o esclarecimento acerca do conteúdo vale dizer que é descabida aqui qualquer alegação de vício formal de iniciativa na proposição por arguição de que seria de iniciativa privativa do Poder Executivo, pois estas são de interpretação restritiva e estão expressas no art. 50 da Lei Orgânica Municipal. Hermenêutica básica: normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, de forma que o rol previsto no dispositivo municipal e no art. 61, § 1°, da Constituição da República traduzem taxatividade.

Como se vê, a matéria tratada na proposição não foi mencionada em nenhuma das hipóteses acima e, portanto, não se insere dentre aquelas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, inexistindo usurpação de competência, até porque não se trata norma de organização da Administração Pública nem de lei municipal que cria atribuições à Secretaria.

Há uma verdadeira inovação no ordenamento jurídico, com a criação de normas gerais e abstratas, resultado típico do legítimo exercício dos integrantes do Poder Legislativo.

Realmente, o Projeto em questão encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência dos Tribunais Pátrios sobre o tema.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral):

> "Recurso extraordinário com agravo. **Repercussão geral**. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. **Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte**. 5. Recurso extraordinário provido." (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016; grifou-se).

.

Realmente, o Projeto em questão encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas voltadas à transparência, consoante o posicionamento atual da jurisprudência dos Tribunais Pátrios sobre o tema e é este o entendimento do e. Supremo Tribunal Federal no tocante à ausência de reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo quanto à publicidade da atos, matérias e informações do Poder Público em geral, como se vê pela ementa abaixo transcrita:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. LEI 11.601, DE 11 DE ABRIL DE 2001, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **PUBLICIDADE DOS ATOS E OBRAS REALIZADOS PELO PODER EXECUTIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE. 1. Lei disciplinadora de atos de publicidade do Estado, que independem de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual, visto que não versam sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública. Não-incidência de vedação constitucional (CF, artigo 61, § 1º, II, e).** 2. Norma de reprodução de dispositivo constitucional, que se aplica genericamente à Administração Pública, podendo obrigar apenas um dos Poderes do Estado sem implicação de dispensa dos demais. 3. Preceito que veda "toda e qualquer publicação, por qualquer meio de divulgação, de matéria que possa constituir propaganda direta ou subliminar de atividades ou propósito de governo, bem como de matéria que esteja tramitando no Poder

Legislativo" (§ 2º do artigo 1º), capaz de gerar perplexidade na sua aplicação prática. (…). Cautelar deferida em parte. Suspensão da vigência do § 2º do artigo 1º; do artigo 2º e seus parágrafos; e do artigo 3º e incisos, da Lei 11.601, de 11 de abril de 2001, do Estado do Rio Grande do Sul." (**ADI 2.472-MC/RS**, Tribunal Pleno, Supremo Tribunal Federal, Rel. Min. Maurício Correa, j. em 13/03/2002; grifou-se).

--*-

Requer-se, ainda, que quando do envio do Projeto de Lei ao Chefe do Executivo para sanção e eventual análise de veto, ocorra o envio concomitante da presente Justificativa como anexo porque esclarece por inteiro todas as questões atinentes à proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Sala das Sessões, 11 de setembro de 2022.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador