

PARECER Nº 377/2021

Processo: 3949/2021

Ementa: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA: Projeto de Lei - nº. 010/2021 - DISPÕE SOBRE A CASSAÇÃO DO ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO DE EMPRESAS E POSTOS ESTABELECIDOS NO MUNICÍPIO QUE REVENDEREM COMBUSTÍVEIS ADULTERADOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Autoria: Dilemário Alencar (Câmara Digital)

I - RELATÓRIO

O autor destaca que o principal objetivo do projeto é cassar o Alvará de Funcionamento de empresas e postos estabelecidos no município que revenderem combustíveis adulterados.

Destaca que a adulteração de combustível é uma prática altamente prejudicial ao consumidor, sendo que alguns empresários usam desta prática para aumentar o lucro de forma criminoso.

O vereador pretende aplicar sanção administrativa aos empresários que agirem de forma contrária a lei, cassando o alvará de funcionamento no âmbito municipal, uma vez que, os municípios possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

A Secretaria de Apoio Legislativo (SAL) não juntou ao processo nenhuma legislação ao processo.

É o relatório.

II - EXAME DA MATÉRIA

CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Em âmbito municipal a competência legislativa cabe ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo. Ao Prefeito cabe exercer tarefas específicas de atividade de administrador, tendente a atuação concreta, devendo planejar, organizar e dirigir a gestão da coisa pública.

Sobre as atribuições do Poder Executivo e Legislativo reza a **Constituição do Estado de Mato Grosso**:

Art. 190. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

Parágrafo único. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, é vedado a quem for investido na função de um deles exercer a de outro.



Art. 195 O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

Parágrafo único São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I – (...);

III - criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal;

Prevê a **Lei Orgânica do Município de Cuiabá:**

Art. 41. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

I – a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

II – (...);

XXII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas;”

Segundo a **doutrina administrativista:**

“A atribuição típica e predominante da Câmara é a *normativa*, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão *normativa* da Câmara e a função *executiva* do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de



administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

*(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental". (MEIRELLES, H.L., **Direito Municipal Brasileiro**, 17 ed. São Paulo: Malheiros, p. 631). [destacamos]*

“O prefeito, como chefe do Executivo local, tem atribuições políticas e administrativas típicas e próprias do cargo”.

“As atribuições políticas consubstanciam-se em atos de governo, inerentes às funções de comando do Executivo, e se expressam na condução dos negócios públicos locais; no planejamento das atividades, obras e serviços municipais; na apresentação de proposições e projetos de lei à Câmara de Vereadores; na sanção, promulgação e veto de projetos de lei; na elaboração da proposta orçamentária; na expedição de decretos regulamentares e demais atuações de caráter governamental. No desempenho dessas atividades de governo o prefeito age com natural discricionariedade para o atendimento do interesse público e promoção do desenvolvimento integral do Município”.

“As atribuições administrativas concretizam-se na execução das leis em geral e na realização de atividades materiais locais, traduzidas em atos administrativos e em fatos administrativos (obras e serviços)”.

“Advirta-se, ainda que para atividades próprias e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições inerentes à chefia do governo local não pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, sob pena de incidir em



inconstitucionalidade, por ofensa a prerrogativas do prefeito”.

(MEIRELLES, H.L., **Direito Municipal Brasileiro**, 17 ed. São Paulo: Malheiros, p. 747 e748). [destacamos]

“A execução das obras e serviços públicos municipais está sujeita, portanto, em toda sua plenitude, à direção do prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade”

(MEIRELLES, H.L., **Direito Municipal Brasileiro**, 17 ed. São Paulo: Malheiros, p. 778 e779). [destacamos]

O **projeto de Lei em análise é inconstitucional, por vício formal**, originado de membro do Poder Legislativo quando a Constituição Estadual prevê expressamente iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

A iniciativa de Lei pelo Poder Legislativo sobre a organização administrativa do Poder Executivo afronta o princípio da separação dos poderes.

Ademais a **Lei Complementar nº 004/1992, que institui o Código Sanitário e de Posturas do Município, o Código de Defesa do Meio Ambiente e Recursos Naturais, o Código de Obras e Edificações, dispõe no Art. 331:**

“Art.331 As atividades que pretendam se localizar ou funcionar no Município de Cuiabá ficam obrigadas ao **prévio licenciamento pela Prefeitura.**

[...] § 3º As licenças de Localização e de Funcionamento dependem de “Habite-se” exceto para garagem em lote vago e local de reunião eventual.

[...] § 7º A licença ou Alvará de funcionamento de que trata o caput deste artigo deverá ser mantida exposta em local visível na recepção do estabelecimento, juntamente com a licença e projeto de publicidade, de que trata o art. 30 da Lei Complementar nº 033/97, de forma acessível à fiscalização municipal. Para concessão de licença, Alvará



de Funcionamento e Alvará Sanitário, será necessária a vistoria comprobatória das exigências desta Lei Complementar, quando for o caso.

§ 8º Poderá ser exigido, para concessão da licença a que se refere o parágrafo anterior, a vistoria e laudo do Corpo de Bombeiros ou outros órgãos que o poder público municipal julgar necessário, conforme o caso concreto.

Art. 376. Os postos de combustível e de serviços obedecerão a Legislação Federal e Estadual pertinentes, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, ao Código de Obras e Edificações, ao presente Código especialmente as disposições da Seção VII - deste CAPÍTULO.

Art. 377. São atividades permitidas:

I - a posto de combustível:

- a) as previstas para posto de serviço;
- b) venda de combustível líquido e óleo lubrificante.”

O nobre **Vereador apresentou proposta de lei ordinária para dispor sobre a cassação do Alvará de Funcionamento de estabelecimentos que revendam** combustíveis adulterados, com a justificativa de inibir a prática desses crimes e tornar mais robusta a penalidade em âmbito municipal.

A matéria deveria ser tratada no âmbito de Lei complementar.

Importante destacar que a Lei Orgânica do Município de Cuiabá estabelece dentre as atribuições da Administração Pública Municipal a concessão de licenças e alvarás para o funcionamento de estabelecimentos empreendedores, segundo o art. 4º:

“Art. 4º Ao Município de Cuiabá compete:

Dispor sobre assunto de interesse local, cabendo-lhe, entre outras, as seguintes atribuições:
[...] 5. Definir e regulamentar a execução dos serviços e atividades desenvolvidas nas vias urbanas:



K) (...);

w) quanto aos estabelecimentos industriais, comerciais e similares, agir dentro dos seguintes critérios:

Conceder ou renovar licença para localização, instalação e funcionamento;

2. Revogar a licença daqueles cujas atividades se tornarem prejudiciais à saúde, à higiene, ao bem-estar, à recreação, ao sossego público ou aos bons costumes;

3. Promover o fechamento daqueles que funcionarem sem licença ou em desacordo com a Lei;

x) estabelecer e impor penalidades por infração das leis e regulamentos pertinentes

Conforme anteriormente informado o **Art. 195, parágrafo único, III, da Constituição do Estado de Mato Grosso** dispõe:

“[...] São de iniciativa privativa do Prefeito as Leis que disponham sobre: [...] III – criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal;”

Sobre o tema, ensina o **prof. Hely Lopes Meirelles**:

“Leis de iniciativa do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do Projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal [...]” (Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 701).

Neste Sentido, entende o c. STF:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO NA ORIGEM. [...]. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão



agravada, não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. “[...]

(RE 785019 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 24/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-092 DIVULG 11-05-2018 PUBLIC 14-05-2018).

Em situação análoga, é o entendimento do Egrégio Tribunal de Justiça de Mato Grosso.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR Nº 259/2011 DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ – CRITÉRIOS DE CONCESSÃO DE LICENÇAS E ALVARÁS SANITÁRIOS EM ESTABELECIMENTOS EMPRESARIAIS, DESPORTIVOS, RELIGIOSOS E PROFISSIONAIS - AFRONTA AO INCISO III DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 195 E ART. 190 CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO - INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL – LEI PROPOSTA POR PARLAMENTAR - VÍCIO DE INICIATIVA – PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - PRECEDENTES DO STF E TJMT - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE COM EFEITOS EX TUNC. “É inconstitucional, por vício formal, lei originária de membro do Poder Legislativo quando a Constituição Estadual prevê expressamente iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.” (TJMT, ADI nº 138585/2012)A iniciativa de lei pelo Poder Legislativo sobre a organização administrativa do Poder Executivo afronta o princípio da separação dos poderes.Não se justifica a modulação dos efeitos em declaração de inconstitucionalidade de lei por vício formal.(ADI 130143/2014, DES. MARCOS MACHADO, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/09/2015, Publicado no DJE 03/11/2015).

Insta salientar que não questionamos o mérito da matéria e a preocupação do nobre vereador. Mas, entendemos que a iniciativa da matéria é do Prefeito, como demonstrado, e já vem disciplinada na Lei Orgânica Municipal.

Como se vê a Câmara Municipal é órgão meramente legislativo, somente lhe incumbe editar atos normativos de caráter genérico e abstrato.

Compete, por sua vez, com exclusividade, ao Executivo, o exercício dos atos que impliquem no gerir das atividades municipais, a ele cabendo a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução das tarefas que lhe são atribuídas.



Portanto a matéria analisada encontra-se dentro da competência municipal com permissivos nas legislações acima descritas, no entanto, a pretexto de legislar, o Poder Legislativo **avoca para si a iniciativa de leis de efeitos concretos, equivalentes na prática, a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e a independência que deve existir entre os Poderes.**

Em casos semelhantes ao ora em exame, tem o Poder Judiciário de modo reiterado, afastado a interferência do Poder Legislativo sobre atividades e providencias afetas ao Chefe do Poder Executivo.

Em **recente julgado foi fixado**, que *“Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, que é órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito”* (TJSP – ADIN nº 53.583, rel. Des. Fonseca Tavares; 43.987, rel. Des. Oetterer Guedes; 38.977, rel. Des. Franciulli Neto; 41.091, rel. Des. Paulo Shintake).

A observância dos preceitos constitucionais e legais deve ser a primeira preocupação do legislador ao propor qualquer espécie normativa. Esta não pode contrariar as normas superiores ou extrapolar a competência do Órgão Legislativo, devendo ser conforme o ordenamento jurídico, sob pena de inconstitucionalidade ou nulidade, declarada pelo Poder Judiciário.

REGIMENTALIDADE.

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

REDAÇÃO.

Por estar de acordo com a Lei Complementar 95/98, o presente projeto não necessita de alterações.

CONCLUSÃO.

A matéria é formalmente inconstitucional, pois ocorre um **vício de iniciativa**. Por tratar de matéria tipicamente administrativa, a competência legislativa é do Chefe do Poder Executivo.

Dessa maneira opinamos pela **REJEIÇÃO**, salvo juízo diverso.

É o parecer.

VOTO.



VOTO DO RELATOR: PELA REJEIÇÃO

Cuiabá-MT, 20 de outubro de 2021



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://177.39.233.4/camaracuiaba/autenticidade> utilizando o identificador 36003800340033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Chico 2000 (Câmara Digital)** em **24/10/2021 22:33**

Checksum: **E071CB5E1CBDB91E3231AC19FB52B87A13412A1679588E32E315F29F17042273**



Autenticar documento em <http://177.39.233.4/camaracuiaba/autenticidade> com o identificador 36003800340033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

