



# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Parecer jurídico número 302/2022

Ementa: Projeto de Lei – “*Declaração Municipal de Direitos de Liberdade Econômica*” – i) **Processo Legislativo** : Vício de Iniciativa - Ausência - Política Pública – Rito das Leis Ordinárias **2) Mérito**: Competência Legislativa Concorrente (Art.24 I da CF) – Aspectos municipais - **Políticas Públicas** – Diálogos Institucionais – *Debate Público* - Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e da Liberdade de Iniciativa – Intervenção Excepcional do Estado na atividade econômica – Segurança Jurídica – Atividade Econômica como fator de **redução da miséria** e das desigualdades - **Livre Mercado de Ideias** – Teoria da **Ação Comunicativa** - **Doutrina** – *Procedimentalismo Deliberativo* - *Construção coletiva* das decisões públicas fundamentais - Competência Municipal – Direitos Humanos e Fundamentais – Lei Federal 13.874/2019 - Objetivo 8 da **Agenda 2030 da ONU** – Juízo **positivo** de Convencionalidade, Constitucionalidade e Legalidade da proposição.

## I. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de Lei 98 -L/22, de lavra do ínclito e digníssimo vereador Júlio Antônio Mariano e que conta com a seguinte redação:

**Art. 1º** Esta Lei dispõe sobre normas relativas à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e traz disposições sobre a atuação do Município como agente normativo e regulador, aplicáveis em todo o seu território.

§ 1º A atividade econômica é de alçada exclusiva da iniciativa privada, salvo nos casos específicos previstos na ordem constitucional.

§ 2º O município deve favorecer o empreendedorismo por meio da desburocratização.

**Art. 2º** São princípios norteadores da Declaração Municipal de Direitos de Liberdade Econômica:

I. A liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas;

II. A presunção de boa-fé do particular perante o Poder Público, até prova em contrário;

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.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Parágrafo único. Todos os agentes municipais, ao tratarem com os particulares que gerem qualquer atividade econômica, procurarão dar a solução mais simples, barata e desburocratizada para a continuidade da empresa e mínima intervenção estatal.

**Art. 3º** Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se atos públicos de liberação da atividade econômica qualquer ato administrativo, vinculado ou discricionário, com qualquer denominação e de competência de qualquer agente público como condição prévia para o exercício de atividade econômica.

**Art. 4º** São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do Município, observado o disposto no parágrafo único do Art. 170 da CF:

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 de médio risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, com emissão de alvará de funcionamento de caráter provisório imediata após o ato do registro;

III. Desenvolver atividade econômica em qualquer horário ou dia da semana, inclusive feriados, sem que para isso esteja sujeito a cobranças ou encargos adicionais, observadas:

IV. As normas de proteção ao meio ambiente, incluídas as de repressão à poluição sonora e à perturbação do sossego público;

V. As restrições advindas de contrato, regulamento condominial ou outro negócio jurídico, bem como as decorrentes das normas de direito real, incluindo as de direito de vizinhança;

VI. As disposições em leis trabalhistas;

VII. Definir livremente, em mercados não regulados, o preço de produtos e serviços como consequência da oferta e da demanda;

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

VIII. Receber tratamento isonômico de órgãos e de entidades da Administração Pública Direta ou Indireta, em todos os atos referentes à atividade econômica, incluindo decisões acerca de liberações, medidas e sanções, estando o órgão vinculado aos mesmos critérios de interpretação adotados em decisões administrativas análogas anteriores, observado o disposto em regulamento;

IX. 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 de sua vontade, exceto se houver expressa disposição legal em contrário;

X. Desenvolver, executar, operar ou comercializar novas modalidades de produtos e de serviços quando os atos normativos infralegais se tornarem desatualizados por força de desenvolvimento tecnológico consolidado nacional ou internacionalmente;

XI. Implementar, testar e oferecer, gratuitamente ou não, um novo produto ou serviço para um grupo e restrito de pessoas maiores e capazes, valendo-se exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, após livre e claro consentimento, sem requerimento ou ato público de liberação da atividade econômica, exceto em hipóteses expressamente previstas em lei federal de segurança nacional, de segurança pública ou sanitária ou de saúde pública, respeitada a normatização vigente, inclusive no que diz respeito à propriedade intelectual;

XII. Ser informada imediatamente, nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica;

XIII. Arquivar qualquer documento por meio de microfilme ou por meio digital, desde que realizado de forma a manter a integridade, a autenticidade e, se necessário, a confidencialidade do documento, hipótese em que se equipará a documento físico e original para todos os efeitos legais e para a comprovação de qualquer ato de direito público ou privado;

XIV. Não ser exigida medida ou prestação compensatória ou mitigatória abusiva, em sede de liberação de atividade econômica no direito urbanístico, entendida como aquela que:

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

XV. Distorça sua função mitigatória ou compensatória de modo a instituir um regime de tributação fora do direito tributário;

XVI. Requeira medida que já era planejada para execução antes da solicitação pelo particular, sem que a atividade econômica altere a demanda para execução da mesma;

XVII. Utilize-se do particular para realizar execuções que compensem impactos que existiriam independentemente do empreendimento ou atividade econômica solicitada;

XVIII. Requeira a execução ou prestação de qualquer tipo para áreas ou situação além daquelas diretamente impactadas pela atividade econômica; ou

XIX. Mostre-se sem razoabilidade ou desproporcional, inclusive utilizada como meio de coação ou intimidação.

XX. Ter acesso público, amplo e simplificado aos processos de liberação de atividade econômica;

XXI. Não ser autuada por infração, em seu estabelecimento, quando no desenvolvimento de atividade econômica, sem que seja possibilitado o convite à presença de advogado para sua defesa imediata;

XXII. Não estar sujeita a sanção por agente público quando ausentes parâmetros e diretrizes objetivas para a aplicação de normas abstratas ou subjetivas;

XXIII. Ter a primeira visita fiscalizatória para fins orientadores e não punitivos, salvo situações de iminente dano significativo, irreparável e não indenizável;

XXIV. Não ser exigida, pela Administração Pública Direta ou Indireta, certidão sem previsão expressa em Lei.

§ 1º O Poder Executivo disporá sobre as atividades de baixo risco e baixa complexidade, devendo considerar todas as atividades exercidas por microempresas, empresas de pequeno porte, sociedades simples, microempreendedores individuais ou sociedade individual de advogados como de baixo risco e baixa complexidade, salvo quando, por sua natureza, apresentarem risco ambiental, sanitário ou à ordem pública.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

§ 2º Para fins do disposto nos incisos I e II, consideram-se de baixo risco as atividades econômicas previstas em Decreto Municipal e desde que não contrariem normas municipais, estaduais ou federais que tratem, de forma específica, sobre atos públicos de liberação.

§ 3º Para as atividades de baixo risco e baixa complexidade, garante-se a possibilidade do início da atividade sem licença municipal, devendo a pessoa física ou jurídica responsável solicitar o ato administrativo municipal em 30 (trinta) dias do início da atividade; em qualquer caso de exigência por parte da Administração, o cumprimento em 30 (trinta) dias garante a continuidade do exercício da atividade.

§ 4º O Município oferecerá sistema de licenciamento e registros de forma unificada, digital e feita inteiramente pela internet para atividades de baixo risco e baixa complexidade.

**Art. 5º.** Os direitos de que trata esta Lei devem ser compatibilizados com as normas que tratam de segurança nacional, 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 municipal, 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. 6º** Os direitos de que trata esta Lei não se aplicam ao Direito Tributário e Financeiro, ressalvado o disposto no inciso X do Art. 4º, condicionada a eficácia do dispositivo à edição de regulamento que estabeleça a técnica, os procedimentos e os requisitos que deverão ser observados para arquivamento de qualquer documento por meio de microfilme ou meio digital.

**Art. 7º** É dever da Administração Pública municipal e dos demais entes que se vinculam ao disposto nesta 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;

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

II. Criar privilégio exclusivo para determinado segmento econômico, isto é, que não seja acessível aos demais segmentos;

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. Restringir o uso e o exercício da publicidade e da propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei.

Parágrafo único. Será exigido para toda e qualquer propositura de regulamentação econômica no âmbito do município a realização de estudos de impactos econômicos.

**Art. 8º** Revogam-se as disposições em contrário ao disposto nesta Lei.

**Art. 9º** Esta Lei entra em vigor 30 (trinta) dias após sua publicação.

Vieram os autos para análise acerca de sua constitucionalidade e legalidade.

## **II. DOS FUNDAMENTOS PROPEDÊUTICOS**

A análise e compreensão do presente projeto de lei perpassa a prévia abordagem tanto do papel do Estado, no cumprimento de seus desígnios constitucionais quanto das gerações (ou dimensões) de direitos fundamentais e ainda sobre a intrincada relação entre o Executivo e o Parlamento - e de sua atuação - no seio da complexa estrutura inerente a Teoria da Separação dos Poderes e, em especial, na construção de políticas públicas.

O estudo aqui entabulado também necessita, para seu pleno entendimento, da prévia e rápida abordagem sobre a evolução dos direitos fundamentais para que, então, discutido esse tema a luz ainda da perspectiva da construção de políticas públicas, se avalie como tal temática se insere no âmbito do sistema de Freios e Contrapesos.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Por puro apreço a didática, inicio abordando a evolução das gerações de direitos fundamentais sendo tal tema muito caro ao Constitucionalismo.

Igualmente, e em homenagem a relevância social e humana do projeto aqui analisado devo dizer que dentre tantos doutrinadores sobre o tema, *Norberto Bobbio*<sup>1</sup> na obra "a Era dos Direitos" vai dizer de modo resumido que os direitos são suscetíveis de mudança histórica e justamente por essa perspectiva é que eles **não** são previamente **definitivos**, exatamente porque a História os mudará de acordo com o tempo.

Os direitos fundamentais também podem ser entendidos como todas as posições jurídicas que, por seu **conteúdo e significado**, constituem verdadeiro espelhamento e assim, corolário e derivação da cláusula de tutela da dignidade humana, ainda que não tenham assento na constituição formal.

Deve-se, ainda, lembrar que os direitos fundamentais possuem uma feição subjetiva porque que atribuem posições jurídicas de vantagem a seus titulares, possibilitando ao indivíduo (sujeito) obter a satisfação de seus interesses juridicamente protegidos.

Nessa caminhada, e sendo a Livre Iniciativa um direito fundamental atribuído a qualquer cidadão, deve-se lembrar que sua satisfação cria deveres para o Estado.

Isso porque quando se analisa um direito fundamental, deve-se pensar quem será obrigado, ou seja, **a quem ele é oponível** já que qualquer direito fundamental pode dizer respeito tanto a direitos de **proteção** quanto a exigência de **prestação** por parte do **indivíduo** em face do **poder público** (perspectiva **subjetiva**).

Dito de outro modo: O fato do Constituinte prometer ao cidadão direitos fundamentais garante ao cidadão igualmente o direito de exigir medidas do Estado para a criação de condições materiais e de procedimentos que garantam sua conservação e existência livre.

E embora existam diversas classificações sobre a evolução histórica desses direitos deve-se dizer que há relativo consenso ao menos quanto à existência de 3(três) gerações de direitos fundamentais.

Muito a grosso modo pode-se dizer que a 1ª(primeira) geração de direitos fundamentais localiza-se, em âmbito histórico, no período em que surgidas as Revoluções Francesa (1789-1807) e Americana (1775-1776).

Sua concepção fundamental pauta-se pela lógica da não intromissão do Poder Público nas liberdades individuais do cidadão, o que se explica em face do modelo de Estado inaugurado naquele momento que, rompendo com o absolutismo estatal caracterizador da idade moderna (1.453- 1789 DC), pautou-se nos ideais iluministas e humanistas trazido pelas Revoluções Francesa e Americana.

---

<sup>1</sup> **BOBBIO**, Norberto. *A Era dos Direitos*. Trad.: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004b.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Nessa forma de organização do poder político, valorizava-se a razão, a liberdade de empreender e pensar, prestigiando-se um padrão de organização estatal em que o poder era naturalmente limitado.

Esse 1º(primeiro) momento histórico, então, traz para os constitucionalistas do período a concepção que buscava garantir, ao máximo, a autonomia individual em face da nova percepção de Estado que ali surgia, porque a partir desse marco histórico, o Poder Público só deveria participar da vida do cidadão quando tal intervenção fosse fundamental e imprescindível a manutenção da vida em sociedade.

Apenas em reforço acadêmico deve-se lembrar que, durante a vigência do Absolutismo, o Poder Público, a organização social e também o modo de produção econômica ocorriam a partir da vontade do Monarca onde, então, não havia direitos e chances em prol daqueles não agraciados com o nascimento nos grupamentos socialmente eleitos para tanto.

Mas a construção iniciada pelas citadas Revoluções faz o popular abandonar o papel de súdito do Monarca para, agora, titularizar o poder junto aos membros de sua comunidade política.

Essas ideias iluministas estiveram, inclusive, no cerne de fenômenos históricos brasileiros como a Abolição da Escravatura (1888) e a Proclamação da República (1889).

Friso, então, que nessa quadra histórica o papel do Estado na vida do cidadão se limitaria a garantir tanto o exercício das liberdades individuais quanto o intercâmbio das riquezas, e assim o trânsito de titularidades jurídicas concernentes aos bens e direitos dotados de conteúdo patrimonial.

Concluo, então, afirmando que essa construção de direitos fundamentais de 1ª(primeira) geração se deve, pois, a modificação que as Revoluções Francesa e Americana produziram no mundo ocidental já que agora desenhava-se um contexto em que o povo - entendido como a população que ocupava o território num dado espaço de tempo- deixa de estar alijado do processo político para era se tornar dono (e protagonista) no processo de escolha dos detentores do poder.

Não posso deixar de mencionar, já em direção a 2ª(segunda) geração de direitos fundamentais, que conquanto formal e legalmente o poder político tenha passado a pertencer a cada um dos Estados que superaram o Absolutismo, a verdadeira inclusão (por meio da criação de condições materiais e existenciais) daqueles historicamente afastados do processo político não se deu de imediato, porque o descompasso entre modificação formal e substancial dos ordenamentos político-econômico e social consiste num processo que perdura até os dias atuais.

Tem-se, assim, que a fase do Absenteísmo Estatal que grava a noção dos Direitos Fundamentais APENAS como direitos a uma liberdade negativa perdura até o encerramento

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

da 1ª(primeira) guerra mundial e se notabiliza com a Crise de 1929 (também nomeada por historiadores do quilate de Eric **HOBBSAWM**<sup>2</sup> como a "grande depressão").

Nesse período histórico, cujo auge é representado pela crise da Bolsa de Nova Iorque, passou-se a observar que a percepção não intervencionista do Estado não permitia a plena inclusão e satisfação de um sem número de demandas sociais e políticas daquela quadra histórica porque as crises econômicas e sociais desse período demonstraram que havia uma infinidade de pessoas humanas - dotadas de pensamentos, sentimentos e emoções - excluídas da vida econômica e social mas que, formalmente, se qualificavam como cidadãos (tecnicamente detentores de direitos políticos e econômicos).

Observou-se, nessa época, que de nada valeria a liberdade individual se houvesse enorme grau de assimetria entre os cidadãos no acesso as utilidades materiais que permitiriam então o pleno exercício da autonomia individual no meio da sociedade.

É relevante observar que as demandas sociais daquele tempo deixaram claro que era preciso implementar um sem número de políticas públicas que tornassem o Estado um ator ativo e fundamental no papel de viabilizar o acesso do cidadão ao emprego e a renda, em novo paradigma que alterou por completo o modo do poder público se inserir na economia e na sociedade.

Assim, e com lastro em ações estatais como o *New Deal*, as Cartas Constitucionais passaram reconhecer a existência de direitos sociais, que consistiam na criação de políticas públicas que viabilizassem a criação de condições materiais mínimas de subsistência em prol do cidadão por intermédio de uma atuação positiva do Estado.

Acrescento que os denominados "direitos sociais" (como qualquer geração de direitos fundamentais) constituem fruto - e configuram verdadeira reação - brotado das necessidades humanas e sociais verificadas nesse período histórico, representando então uma esfera jurídico prestacional fruída pelo cidadão em face do Estado.

Os direitos sociais destinaram-se, então, a assegurar a igualdade substancial entre os cidadãos prestigiando, assim, o direito de cada um ter acesso a utilidades econômicas e materiais mínimas para fazer frente as suas necessidades humanas mais elementares como alimentação, emprego, moradia e transporte.

Tais direitos compreendem prestações materiais traduzidas na obrigatoriedade do Estado prover a satisfação das necessidades individuais e coletivas necessárias ao desenvolvimento de cada um.

Relembro que com o reconhecimento dos direitos sociais, o membro da coletividade política passou a gozar da posição de titular de diversos direitos de feição material em face do Estado colocando-se, nesse ponto, o poder público como sujeito passivo dessa relação obrigacional, estando por isso obrigado a satisfazer tais demandas sociais.

---

<sup>2</sup> **HOBBSAWM**, Eric J.A Era das Revoluções 1789-1848.10ª edição, São Paulo: Paz e Terra, 1997.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Outrossim, e voltando os olhos aos direitos de 2ª(segunda) geração, tem-se que eles trazem consigo, para além da ideia de um âmbito de liberdade em relação ao Estado, uma construção que permite ao cidadão desfrutar dessa liberdade mediante atuação do Estado.

Aliás, tamanha a plasticidade e abrangência dos direitos prestacionais que foi formulada pelo publicista germânico *Dieter Murswiek*<sup>3</sup> uma proposta que dividiu as prestações estatais (que podem, em princípio, constituir em objeto dos direitos sociais) em 4(quatro) grupos:

- a) prestações sociais em sentido estrito, tais como a assistência social, aposentadoria, saúde, fomento da educação e do ensino ;
- b) subvenções materiais em geral, não previstas no item anterior;
- c) prestações de cunho existencial no âmbito da providência social (Daseinsvorsorge) , como a utilização de bens públicos e instituições, além do fornecimento de gás, luz, água, etc.;
- d) participação em bens comunitários que não se enquadram no item anterior, como, por exemplo, a participação (no sentido de quota parte), em recursos naturais de domínio público.

Rememoro que a história comparada tem como marcos constitucionais (e normativos) sobre a tema a Constituição do México (1917) e de Weimar (em 1919).

Acrescento, por fim, que também é conceituada por Guilherme Peña de Moraes<sup>4</sup> como Dimensão Objetiva dos Direitos Fundamentais a provisão legal de direitos prestacionais em benefícios dos cidadãos dependem da atividade mediadora dos poderes públicos.

A dimensão objetiva dos direitos fundamentais impõe ao Estado o *dever de tutela, observância e proteção* já que a leitura desses direitos sob esse prisma traduz a obrigação do Estado agir positivamente para alcançar o resultado pretendido pela Constituição da República.

Por fim, e de modo muito sintético, identifica-se no período posterior a 2ª(segunda) guerra mundial o surgimento de uma 3ª(terceira) geração de direitos fundamentais, agora relacionados a necessidades transindividuais e que se vinculavam, então, ao dever de solidariedade social.

Nessa 3ª(terceira) etapa histórica o Constitucionalismo enxergou que havia diversas demandas sociais não relacionadas a indivíduos determinados exatamente porque

---

<sup>3</sup> A construção do brilhante publicista alemão vem explicitada na obra de Ingo Sarlet: **SARLET**, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 3ª. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003 página 273.

<sup>4</sup> Essa construção vem explicitada na seguinte obra: **MORAES**, Guilherme Braga Peña de. Direito constitucional: teoria da constituição. Editora Lumen Juris, 2003.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

constatou-se a existência de bens e zonas de interesse cuja necessidade de proteção era comum a toda coletividade.

Para essa terceira geração de direitos fundamentais tem por nota fundamental a constatação de que a violação a determinados bens ou zonas de interesse atinge, por sua mera existência, pessoas que não gozam de qualquer relação jurídica prévia entre si exatamente porque tais bens não contam com um único titular mas, ao revés, pertencem ao mesmo tempo, a todos os membros de dada comunidade política.

Apenas para exemplificação, aloco como exemplo dessa geração de direitos fundamentais o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A doutrina de Guilherme Peña de Moraes<sup>5</sup> expõe bem tal construção dogmática.

Para não alongar em demasia a exposição aqui entabulada deixo consignado que a doutrina constitucional pátria<sup>6</sup> reconhece a existência de OUTRAS gerações de direitos fundamentais.

Todavia, e para a análise do projeto de lei aqui escrutinado, importa observar que a proposta legislativa aqui vista prestigia tanto o direito a saúde quanto a isonomia em sentido material.

Gizo que a **Liberdade de iniciativa** é espécie de direito fundamental, este entendido como posição jurídica concernentes às pessoas (naturais ou jurídicas, consideradas na perspectiva individual ou transindividual) que, foram, expressa ou implicitamente, integradas à Constituição da República e retiradas, assim, da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos.

Pontue-se que a **Liberdade de Iniciativa** deve se efetivar mediante atuação de formas específicas (dimensão individual) e ainda por meio amplas políticas públicas que visem à redução das intervenções estatais desnecessárias na vida do cidadão (dimensão coletiva).

Não posso deixar de rememorar que a Constituição Federal prevê princípios informadores e regras de competência no tocante à Liberdade de Iniciativa, destacando nesse ponto que o **empreendedorismo** enquanto construção individual deve ser, cada vez mais, estimulado pelo Poder Público.

Pondere-se que tais conclusões extraem-se ainda da compreensão de que a Constituição da República tem parte de seu texto entendida como a **Constituição Econômica** entendida como a **parcela da ordem jurídica** que define, institucionalmente, determinado modo de produção econômica.

---

<sup>5</sup> Idem

<sup>6</sup> **BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional.** 27. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Nessa caminhada deve-se lembrar que o Mercado funciona enquanto uma ordem caracterizada pela regularidade e previsibilidade de comportamentos, cujo funcionamento pressupõe a obediência, pelos agentes que nele atuam, de determinadas condutas e que permite a cada um desses agentes desenvolver cálculos que irão informar as suas decisões.

Não se olvide ainda que a Livre iniciativa não é tomada, enquanto fundamento da República Federativa do Brasil, como expressão individualista, mas sim no quanto expressa de **socialmente valioso**.

Enxerga-se então que a Constituição Econômica preconiza a superação da oposição entre os desígnios de lucro e de acumulação de riqueza da empresa e os direitos a ela correlatos ligando ainda a liberdade econômica ao valor social do trabalho, saúde, proteção do meio ambiente e justiça social, vale dizer, direitos assegurados a todos aqueles que integrem o corpo social.

Logo, constata-se que a ordem Econômica deve garantir que o **processo econômico**, enquanto produtor, não impeça, mas ao contrário, se oriente para o bem-estar e a justiça sociais.

Entendidas então tais acepções deve-se dizer que a Constituição da República fixou que o papel do Estado na promoção da ordem econômica consiste primordialmente na necessidade do Poder Público viabilizar o desenvolvimento, por particulares, de atividades econômicas em todos os segmentos, seja pela regulação e fiscalização de setores intrinsecamente afetos às relações produtivas, seja por meio de fomento e de planejamento.

Isso porque, para o Constituinte, o Poder Público deve atuar na Economia a fim de atrair e incentivar a iniciativa privada a empreender.

A regra constitucional é a da não exploração direta da atividade econômica pelo Estado .

Em suma, o Estado estabelece as regras a serem seguidas pelos agentes econômicos, fiscalizando o cumprimento destas, sendo que como regra geral não deve ele interferir no resultado e no desempenho dos competidores.

Vê-se, então, que a atuação estatal na ordem econômica se dá por meio de fomento e o planejamento na consecução do desenvolvimento social, com redução das desigualdades regionais e sociais, pautando-se tal atuação na busca do pleno emprego.

Outro ponto que não pode passar despercebido é que inexistente uma definição constitucional apriorística quanto à intensidade e às formas de intervenção direta do Estado na economia de sorte que a intervenção estatal na economia de mercado guia-se pela Cláusula de garantia do **Princípio da Subsidiariedade**.

Com efeito, a Intervenção direta do Estado na economia é absolutamente excepcional e deve se ater, necessariamente, às situações taxativamente estabelecidas na Constituição Federal.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Por isso que tal intervenção do Estado na Economia (que repita-se é EXCEPCIONAL) orienta-se pela necessidade da conjugação, para essa criação - de tão excepcional que é -, das 2 vontades: vontade do Legislativo e do Executivo.

Dito isso, deve-se lembrar que a Competência Legislativa para legislar sobre direito econômico é concorrente entre União, Estados e Municípios, nos termos do art.24 inciso I da CF.

Isso porque tratando-se de competência comum, fala-se em relações de coordenação, sendo que a União edita normas gerais, competindo aos Municípios dispor sobre o tema em atenção às normas gerais da matéria sempre no intuito de atender às peculiaridades locais que possam ser afetadas pelo tema. os entes federativos agem em igualdade de atribuições quando, então, se enxerga a autonomia de uns em relação aos outros.

Pontue-se, ademais, que a Lei Federal 13.874/2019 traz as normas gerais sobre a Liberdade Econômica, podendo ser considerada Lei Geral sobre o tema.

E se há lei geral criando uma disciplina mínima concernente a diretrizes principiológicas e não uniformes a serem seguidas, não se olvida que o Município de São Roque também pode densificar os direitos trazidos nessa Lei Federal adaptando-a e conformando-a a suas especificidades e peculiaridades locais.

Concluo, então, no sentido de haver competência do Município para legislar sobre a matéria.

Não se perca de vista, também, que a Lei Federal sobre o tema constitui-se como verdadeira política pública NACIONAL que concretiza as diretrizes e vetores que devem guiar a liberdade de iniciativa.

No ponto, importante lembrar que a compreensão do que são as políticas públicas, basicamente, contou com quatro "pais" fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton.

Nesse passo, a definição mais conhecida sobre as políticas públicas, segundo Celina Souza, é a de Laswell, que explicita ser a política pública a resposta das perguntas sobre quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Celina Souza<sup>7</sup> sintetiza a política pública como área do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, *verbis*;

---

<sup>7</sup> Toda essa conceituação pode ser encontrada na seguinte obra: **.SOUZA**, Celina. "Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa", **Caderno CRH 39**.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)"

Convém ressaltar que a Constituição da República determina ao legislador uma série de finalidades e **resultados a serem alcançados** através de programas de ação governamentais econômicos, políticos ou sociais da comunidade, a serem implementados pelos Poderes Públicos.

Compreende-se, então, a partir da enunciação de uma série de direitos subjetivos instituídos pelo Constituinte em prol da pessoa humana, que as políticas públicas constituem-se nas atividades do Estado aferíveis tanto a partir de um conjunto de normas (Poder Legislativo), quanto de atos (Poder Executivo) e de decisões (Poder Judiciário) instituídos com escopo de dar cumprimento as determinações impostas pela Constituição da República.

Vê-se, pois, que o fim último de toda política pública é a realização de atividades que densifiquem e concretizem as aspirações prometidas pelo Poder Constituinte.

Registre-se que qualquer política pública não se confunde com o plano e programa destinados a sua implementação, porque esses últimos representam os instrumentos por onde sua concretização se exterioriza.

Não se pode esquecer que a finalidade do Estado ao obter recursos, para, em seguida, gastá-los sob a forma de obras, prestação de serviços, ou qualquer outra política pública, é exatamente realizar os objetivos fundamentais da Constituição da República.

Igualmente deve-se sublinhar que a formatação plural das políticas públicas se dá num ambiente de **democracia e informação**, entendidas como conceitos complementares entre si, pois só é possível a formação da consciência coletiva que permita chegar a escolha de qual caminho deve ser adotado para a concretização das promessas constitucionais – no âmbito de um sistema dotado do pluralismo de opiniões, ideias e distintas visões sobre os mesmos fatos.

Essa compreensão sobre a **equiprimordialidade** e **cooriginalidade**, e a verdadeira origem comum, mútua, simbiótica, de retroalimentação e complementação que há entre debate público inerente a construção das políticas públicas, democracia, informação ocorre no âmbito do procedimentalismo discursivo, primorosamente exposto na obra do brilhante Jürgen Habermas<sup>8</sup> em sua **Teoria da Ação Comunicativa**.

Acrescente-se que tanto a formulação quanto a concretização e execução dessas políticas públicas se dá em meio a intrincada relação entre o Executivo e o Legislativo ocorre via dos **diálogos institucionais**<sup>9</sup> entre ambos e não por meios belicosos, já que a todo

---

<sup>8</sup> A Teoria da Ação Comunicativa vem bem exposta e desenvolvida na seguinte obra: **Habermas, Jürgen. Facticidad y validez**. Madrid: Trotta, 1998.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

tempo formam-se rodadas de deliberação entre um e outro poder onde não há hierarquia, vencedores, vencidos e tampouco a palavra final sobre determinada questão.

Assim, os diálogos entre Executivo e Legislativo são parametrizados em 1º(primeiro) lugar pelos **objetivos constitucionais**, entendidos como um verdadeiro estado ideal de coisas a ser alcançado pela atuação de todos os poderes da República, valendo lembrar que a enumeração dessas missões constitucionais é feita de modo exemplificativo no art.3 da CF.

Igualmente, os diálogos institucionais entre Executivo e Legislativo também se orientam pelos **Princípios Constitucionais**, que funcionam como **núcleo básico** legitimador de todas as disposições constitucionais e legislativas por nós conhecidas.

E dentre os Princípios Constitucionais que inspiram as políticas públicas estão os Princípios da Dignidade da Pessoa Humana e da Isonomia.

A dignidade, em uma leitura muito breve, é entendida como a constatação de que a pessoa humana é **fim em si mesma**, dotada de valor e proteção tão somente por sua condição de ser humano.

Essa 1ª(primeira) percepção da dignidade assenta-se, então, na **regra do reconhecimento** de que todos os seres humanos são merecedores de igual respeito e proteção, sem distinções de qualquer natureza.

Na leitura dessa primeira linha de entendimento da dignidade tem-se que cada um só detém as posições jurídicas ativas que aceita para os outros.

Logo, cada um é sujeito de direito na mesma medida em que reconhece o outro como sujeito de direito porque nessa leitura a dignidade repousa na exigência de respeito à dignidade do outro como condição da dignidade própria.

A dignidade garante, então, que a pessoa humana não funcione como meio para alcançar fins a ela estranhos, conforme lições de *Immanuel Kant*<sup>9</sup>, estando o ser humano alocado como o **Epicentro** da **ordem jurídica**.

A dignidade humana pauta-se, então, tanto numa perspectiva Ontológica (Kantiana), decorrente da própria condição de ser humano, quanto num viés Relacional/Comunicativo e que só assume relevo num contexto de intersubjetividade de relações humanas.

Essa percepção da dignidade se extrai da obra de **Hannah Arendt**<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> A doutrina dos diálogos institucionais possui como referência bibliográfica no Brasil as seguintes obras:

. **MENDES**, Conrado Hubner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011;

. **BRANDÃO**, Rodrigo. *Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?* Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2012, p. 89/117.

<sup>10</sup> **KANT**, Immanuel. *Crítica da Razão pura*. Tradução de Valério Rohden. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999.



Analisadas, então, todas as premissas dogmáticas e convencionais necessárias ao estudo do projeto de lei, passa-se ao estudo do processo legislativo que antecede a abordagem de seu conteúdo.

### **III. DO PROCESSO LEGISLATIVO**

Início esse tópico lembrando que o devido processo legislativo é uma derivação, um corolário e assim uma verdadeira faceta, da Cláusula Constitucional do devido processo legal cujas origens remontam a Magna Carta Inglesa, pelos idos de 1215.

A rigor, o devido processo legislativo é uma **garantia, do parlamentar e do cidadão** inscrita na cláusula do substantive *due process of law* (art. 5º, LIV, da CF/88), porque envolve a correta e regular elaboração das leis.

Sublinhe-se que existe um verdadeiro Direito Fundamental ao ***Devido Processo Legislativo*** e que pode ser sintetizado no direito que têm todos os cidadãos de não sofrer interferências, na sua esfera privada de interesses, senão mediante normas jurídicas produzidas em conformidade com o procedimento constitucional e convencionalmente determinados.

O direito ao devido processo legislativo é, então, um exemplo de direito fundamental de titularidade difusa, não constituindo um direito subjetivo de um ou outro parlamentar, ao menos no que se refere à regularidade do processo de produção das leis. Tal direito, ao contrário, funciona simultaneamente como um direito de defesa e como um direito à organização e ao procedimento.

Nessa linha, e na medida que o devido processo legislativo constitui-se numa cláusula constitucional tem-se que o processo legislativo - enquanto modo de realizar a produção de normas jurídicas - pode ser entendido como o conjunto de atos necessários a produção de uma norma jurídica em sentido amplo.

Apenas para que não pare dúvida, para fins de conceituação de como é formado o ordenamento jurídico, adota-se aqui a premissa de Valério Mazzuoli<sup>12</sup>, sintetizada na ideia de que normas que não sejam formal ou materialmente constitucionais podem ocupar na hierarquia normativa - entendida como a **pirâmide de Kelsen**<sup>13</sup> - a posição supralegal (situadas em nível inferior a da Constituição mas acima da lei).

---

<sup>11</sup> **ARENDE**, Hannah. *A condição humana*. Tradução de Roberto Raposo. Forense universitária: Rio de Janeiro, 2010.

<sup>12</sup> A Construção do conceito de normas supraleais consta da seguinte obra: **MAZZUOLI**, Valério de Oliveira. *O controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

<sup>13</sup> A explicação sobre a hierarquia entre as normas jurídicas e a "pirâmide de Kelsen" consta da seguinte obra: **DE MORAES**, Guilherme Braga Peña. *Direito constitucional: teoria da constituição*. Editora Lumen Juris, 2003.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

E em nível inferior as normas supralegais encontram-se as Leis em sentido estrito (cuja tramitação se dá entre Executivo e Legislativo segundo o procedimento para elas previsto) que, por sua vez, tem em outro degrau inferior as normas infralegais.

Lembre-se que obrigatoriedade de legislar dada matéria sob o formato de lei complementar decorre de **juízo de ponderação específico** realizado pelo texto constitucional derivado do **sopesamento** entre o princípio **democrático**, de um lado, e a **previsibilidade e confiabilidade** necessárias à adequada normatização de questões de especial relevância econômica, social ou política já que em dadas circunstâncias há a necessidade de se mitigar a influência das maiorias parlamentares circunstanciais no processo legislativo referente a determinadas matérias.

Entretanto, e quando ausente expressa menção constitucional nesse sentido, não cabe ao legislador submeter outras matérias a votação por meio desse instituto jurídico, exatamente porque ampliação da reserva de lei complementar **restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo** desenhado pela Constituição Federal.

Dito isso, tem-se que a matéria em análise **NÃO** encontra-se sujeita a **reserva de lei complementar**, o que se afirma por 02 (dois) fundamentos jurídicos distintos.

O 1º(primeiro) fundamento se extrai a partir da interpretação do art.47 da CF que traz duas espécies de quórum: o de instalação e o de deliberação.

Veja-se, ademais, que **quórum** não se confunde com **maioria** porque enquanto o primeiro tem o significado ligado a exigência de que haja a presença mínima de parlamentares para a sessão ter início e poder deliberar eficazmente, o sentido atribuído a maioria liga-se a QUANTIDADE de votos proferidos, atendido o quórum exigido para a sessão.

A Constituição Federal fornece exemplos de espécies de **quórum qualificado** em função da maioria sendo que, a luz dos exemplos por ela fornecidos, a maioria qualificada é gênero que compreende **3(três) espécies**, notadamente; i) maioria absoluta, ii) maioria por 2/3(dois terços) e iii) maioria por 3/5(três quintos).

Assim, nos artigos 97, 60 e 51 da CF encontra-se o seguinte exemplo: maioria absoluta para declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público.

Já a Emenda Constitucional necessita do voto de 3/5(três quintos) de cada Casa Legislativa para ser aprovada sendo, ainda, necessários os votos de 2/3(dois terços) dos parlamentares para que haja autorização para a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado.

E se o quórum de aprovação das Leis Ordinárias exige maioria simples de votos (embora deva haver maioria absoluta dos membros do Parlamento para o início da sessão), a aprovação das Leis Complementares torna necessária a existência de maioria qualificada em sua modalidade absoluta(artigo 69 da Constituição Federal).

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Outrossim, como regra geral, tratando-se de lei ordinária, o quórum para a instalação da sessão será o da maioria absoluta, enquanto o quórum para a sua aprovação será o de maioria simples ou relativa.

Pondero, também, que a Lei Complementar tem sua incidência caracterizada por 02(duas) distintas situações jurídicas.

A 1ª(primeira) delas, de viés FORMAL, já se expôs e se refere ao quórum necessário a sua aprovação.

Todavia, a 2ª(segunda) situação que a caracteriza liga-se as matérias que a ela o Constituinte sujeitou.

Vale dizer: Quando se estiver diante de qualquer das 2(duas) situações – Quórum de maioria ABSOLUTA ou em face das MATÉRIAS explicitamente discriminadas pelo Constituinte - a natureza do ato normativo que deverá reger tais situações amoldar-se-á a Lei Complementar.

Rememoro que a política pública aqui analisada NÃO trará como consequência a necessária prática de atos que geram despesa pública, porque se trata de **política pública de viés meramente DELIBERATIVO e propositivo**.

Desse modo, conclui-se essa parte da análise agora formulada, entendendo-se que a matéria em questão deve ser analisada e votada sob o rito procedimental das **ORDINÁRIAS**, nos termos do art.163 inciso I da CF, sendo que nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) em seu art. 54 §1 inciso XI, a aprovação deve se dar em turno **ÚNICO de votação** com o quórum para aprovação de **maioria simples**.

Quanto a iniciativa, tem-se que inexistente vício em 1º(primeiro) lugar porque o projeto de lei agora em estudo é de autoria do Executivo.

Pondere-se ainda, que as regras de iniciativa reservada para a deflagração do processo legislativo constituem uma **projeção específica** do princípio da separação dos Poderes, e por isso de observância obrigatória por todos os atores políticos.

Consigne-se, também, que as regras de iniciativa reservada estão entre as disposições que mais singularizam a identidade institucional da Federação brasileira, exatamente porque demarcam e delimitam, de forma incisiva, o terreno de competências privativas assinaladas a cada uma das instâncias políticas do país

Aliás, o fundamento mais claro dessa disposição cinge-se aos arts. 25 da Constituição Federal e art. 11 de seu ADCT.

Apenas para aprofundar mais a análise aqui formulada, deve-se rememorar que o ponto fundamental das regras sobre a reserva de iniciativa está em **resguardar a seu titular**



a decisão de propor ***direito novo*** em matéria confiada a sua ***especial atenção***, ou a seu interesse preponderante.

E se as regras de reserva de iniciativa importam em uma projeção específica da Separação de Poderes onde resguarda-se a seu titular a prerrogativa de optar pelo MOMENTO em que o debate legislativo deve se iniciar, pode-se inferir que por identidade de fundamentos a iniciativa das normas jurídicas que MODIFIQUEM as leis de iniciativa reservada também cabem privativamente ao Chefe desse Poder.

Dito isso, avanço para expor que longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração<sup>14</sup> garantida pela CF ao Executivo a escolha sobre a implantação de política pública de proteção à mulher, enquanto modo de cumprir as disposições constitucionais, apenas amplia os espaços de proteção a gênero (e ao gênero feminino) no âmbito da municipalidade.

E justamente porque ***esse*** conteúdo do projeto não se imiscui em qualquer atribuição ou competência dos órgãos do Executivo, e de seus servidores, é que também NÃO haveria vício de iniciativa CASO se tratasse de proposta iniciada pelo Legislativo.

Entretanto, o que se observa no presente projeto é que a política pública implementada cuida da proteção de direitos e interesses ***não exclusivos*** (ou privativos) do Executivo porque tem-se, em última análise, proposição legislativa que consiste em mera explicitação do dever maior de cuidado junto ***aqueles que desejem empreender***.

É que essa parcela do conteúdo da minuta aqui aferida em nada modifica posições jurídicas próprias (ou típicas) desse poder porque o Executivo não detém a primazia na proteção desse gênero às ***políticas públicas protetivas da liberdade de iniciativa***.

Portanto, não se enxerga do projeto apresentado qualquer vício de iniciativa.

***Segundo***, passa-se agora ao estudo da constitucionalidade, convencionalidade e legalidade da proposta legislativa.

## **IV. DO PROJETO DE LEI**

Com efeito, o presente projeto busca, finalisticamente, garantir que maior proteção às vítimas de violência doméstica (***peças humanas do gênero feminino***) já historicamente vitimizadas pela NÃO proteção estatal de suas diferenças.

---

<sup>14</sup> A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: **BINENBOJM,; CYRINO, A. R.** . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Acrescento, então, e seguindo as lições de *Oliver Wendel Holmes Júnior*<sup>15</sup>, que no debate sobre a formação de políticas públicas, as ideias e pensamentos **devem circular livremente** no espaço público para que sejam continuamente aprimorados e confrontados em direção à verdade porque a crítica revela-se essencial ao aperfeiçoamento das instituições públicas.

E em assim fazendo, permitir-se-á o confronto entre as mais distintas ideias e visões sobre o modo como deve se dar a proteção da **liberdade econômica** como um todo.

Nessa toada, e respeitadas as eventuais opiniões em contrário, o projeto de lei aqui examinado apenas densifica fundamentos do sistema democrático, notadamente, a dignidade da pessoa humana, a liberdade econômica e ainda a ideia do **Capitalismo Humanista**.

Lembro que a minuta em estudo não cria obrigações positivas concretas, ou tarefas que já não deviam ser cumpridas pelo Executivo, posto que a própria Constituição da República e as leis em vigor já impõe ao Poder Público o dever de não intervir de modo desproporcional ou desnecessário no seio da atividade econômica.

O propósito da minuta é meritório e justificável sendo a proteção **institucional** a ideia do empreendedorismo é dever do Poder Público.

Nessa perspectiva, e com o advento da CF um sem número de leis vem sendo promulgadas para densificar ao direito subjetivo do cidadão empreender sem, contudo, ser incomodado de modo desnecessário pelo Poder Público.

Ademais, a proposta é constitucional porque densifica uma cláusula de **proteção do Cidadão** em face de eventuais atos estatais que dificultem a possibilidade do cidadão empreender no tocante à atividades econômicas, especialmente aquelas que ofereçam baixo risco social.

Sope-se que a Lei Federal 13.874/2019, no que secundada pela presente proposta, trouxe paradigmas para evidenciar situações de Abuso de Poder Interventivo e Regulatório Estatal.

Acresça-se que o abuso de poder regulatório divide-se nas seguintes espécies, notadamente, **(i) o Aumento do custo de transação** e à **(ii) Restrição à concorrência**.

Tal norma então realiza um controle da intervenção estatal na Economia numa acepção finalística, porque é a partir das externalidades produzidas por essa intervenção é que se irá aferir se a intromissão do Estado na atividade econômica está, ou não, violando a CF.

---

<sup>15</sup> O douto juiz da Suprema Corte dos EUA **Oliver Holmes Junior**, no julgamento do célebre caso *Abrams v. United States*, defendeu que o melhor mecanismo de avaliação sobre a força de uma ideia é a sua aceitação através do livre **debate público**.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Diz-se então que a sindicabilidade desse ato estatal que afeta os agentes econômicos tomará, então, como parâmetro aquilo que é gerado e assim produzido pelo ato estatal.

Nessa toada, as disposições insculpidas pela minuta em estudo apenas clarifica e internaliza, no âmbito do Município, disposições já trazidas pela Lei da Liberdade Econômica e apenas impõe que tais disposições gerais sejam observadas quando tal análise tome por parâmetro as especificidades desta edilidade.

Dando sequência ao estudo aqui realizado, tem-se que com a vigência da lei aqui proposta o cidadão terá maior previsibilidade e calculabilidade quanto ao modo de agir na hipótese em que planejar iniciar sua atuação nesse município.

É que a norma que se pretende instituir concretiza garantias como a impossibilidade de se exigir autorização estatal para atividades econômicas cujas realizações não representem, e tampouco atraiam, qualquer risco social relevante exatamente em atenção a ideia de que se não há riscos a terceiros ocasionados pela atividade empresarial, inexistente razão legítima apta a justificar a sujeição dessa atividade ao juízo de aprovação do Poder Público.

Vale dizer: Cria-se um conteúdo garantístico em prol do particular que apenas deve ter seu direito fundamental de empreender limitado quando outros direitos de igual relevância também precisarem ser tutelados.

A Minuta em estudo tem o mérito, então, de entronizar no seio do ordenamento jurídico municipal um dever geral de abstenção da Municipalidade em face dos agentes econômicos, reforçando assim a perspectiva de que as ações estatais nesse particular permitirão uma atitude prévia e reflexiva daquele que deseje empreender.

Não se enxerga, pois, qualquer burla pela proposta legislativa em face do dever do Poder Público de proteger os direitos fundamentais, porque a minuta em escopo, assim como seus artigos e incisos, apenas trazem diretrizes, princípios e parâmetros gerais a serem observados pelo Poder Público quando no conduzir de suas ações.

Vê-se, pois, que o Legislador Municipal merece aplausos porque contribui para a remoção dos fatores que limitam ou impedem o desenvolvimento econômico e humano, exatamente por contribuir para que o papel do Município junto à atividade econômica seja de incentivador do particular que venha a empreender.

Sublinhe-se que tal proposta ainda reforça o Princípio da Subsidiariedade da atuação do estado na economia e contribui, assim, para a redução da pobreza e das desigualdades na medida em que a ampliação das atividades econômicas traz como consectário o aumento na circulação da riqueza, o que inexoravelmente empodera o cidadão e garante que o maior número de pessoas seja incluído no mercado de produção e de trabalho.

A Proposta ainda reforça o Princípio da Subsidiariedade porque a criação de uma política pública de **incentivo ao empreendedorismo** e a não intervenção estatal junto aqueles que desejem empreender favorece a confiança desses novos atores do mercado, que

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

não terão de se preocupar se suas atividades econômicas (e o exercício delas) terão de sofrer qualquer juízo de aprovação ou desaprovação do poder público.

Repita-se, por óbvio, que aqui se está a falar daquelas atividades econômicas que em nada podem ocasionar riscos sociais, econômicos, ao consumidor ou ao meio ambiente.

Consigne-se, por último, que o incentivo ao desenvolvimento econômico traduz discussão concernente a um dos objetivos fixados na **Agenda 2030 da ONU**, já que como Objetivo 8 desse compromisso internacional tem-se as seguintes metas;

Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos

8.3 Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros

Logo, a matéria tratada no presente projeto de lei traz em seu conteúdo um típico tema que afeta, diretamente, direitos humanos inerentes a proteção da esfera jurídica de toda a comunidade política.

Sobremais, não se esqueça que a República Federativa do Brasil (no que se inclui o Município de São Roque) firmou tal compromisso internacional de modo que o conteúdo da minuta em última análise expõe uma temática de interesse de toda a coletividade.

E, quando o Brasil se comprometeu internacionalmente a cumprir tanto a Convenção de Belém quanto as metas da Agenda 2030 da ONU, o Município de São Roque também se obrigou a engendrar esforços para atingir tais objetivos exatamente porque, no âmbito internacional, a República Federativa do Brasil age na representação e no interesse de TODOS os entes federados, consoante as disposições dos arts. 4º, 5º §2º e 3º, 21 inciso I da CF.

Dito de modo simples: No momento em que a República Federativa do Brasil assinou tais compromissos internacionais os 5.568 municípios, Brasília (como cidade coextensiva ao Distrito Federal), e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha (PE), totalizando 5570 cidades, os 27 (vinte e sete) Estados, o Distrito Federal e a União **"pegaram a caneta"** e, internacionalmente, se obrigaram a adotar todos expedientes ao seu alcance para que as metas ali estipuladas fossem materializadas.

Isso é extremamente relevante porque a satisfação desse compromisso internacional transcende os interesses do Executivo ou mesmo a possibilidade do Alcaide ou mesmo do Legislativo não querer proteger o gênero feminino.



Por último sugere-se que a Comissão de Constituição, Justiça e Redação altere a expressão "gênero" contida nos arts.3 inciso II e 5§ 2º da minuta para a expressão "gênero feminino" justamente porque, em assim fazendo, alcançar-se-á o escopo do projeto de lei, que é de densificar a proteção as alunas identificadas com esse gênero.

## V. DAS CONCLUSÕES

Do exposto, e em homenagem a cláusula constitucional do devido processo legal (da qual o processo legislativo constitui mera derivação), opino para que o presente projeto de lei siga a tramitação inerente ao rito próprio das **Leis Ordinárias**, porque a matéria em estudo NÃO se encontra sujeita às hipóteses constitucionais ou legais que imponham a obrigatoriedade de se adotar o rito processual próprio das leis complementares.

Friso que, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991), a aprovação deve se dar em 01(um) **turno** de votação com o quórum para aprovação de *simples* exatamente porque a proposta legislativa encontra-se residualmente situada nas hipóteses que autorizam a adoção desse rito legislativo.

Saliento que **as matérias** constantes do projeto em estudo são afetas à POLÍTICA PÚBLICA destinada a cumprir as disposições constitucionais, e NÃO sofrem desse vício de iniciativa, porque longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração<sup>16</sup> garantida pela CF ao Executivo, o projeto de lei apenas amplia os espaços de **proteção à liberdade econômica**.

É que inexistente **reserva de iniciativa** quanto a decisão política sobre realizar ou não ações governamentais que **DENSIFIQUEM o aumento da proteção ao cidadão que deseje empreender** já que tal debate público não revela qualquer espaço de poder próprio do Executivo que lhe outorgue a faculdade jurídica de deliberar sobre o melhor momento para iniciar o debate legislativo, não estando tal parte da proposição contida nas situações explicitadas no art.61 §1º da CF.

Portanto, observadas tais balizas, não se enxerga qualquer inconstitucionalidade ou vício formal na minuta de projeto de lei agora escrutinada.

Quanto ao **conteúdo material** da proposta, opino **FAVORALMENTE à tramitação** da presente proposta, posto que por sua adequação aos ditames da Constituição da República e a legislação em vigor, porque a minuta proposta densifica 02 (dois) fundamentos do Estado Constitucional de Direito, notadamente, a dignidade da pessoa humana, tomada tanto em sua acepção Kantiana e, igualmente, a Liberdade de Empreender e assim, a **Livre Iniciativa**.

---

<sup>16</sup> A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: **BINENBOJM,; CYRINO, A. R.** . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Destaco que a proposta agora estudada amolda-se ao conteúdo da Legislação Federal sobre o tema (Lei Federal 13.874/2019).

Sublinho que a constitucionalidade e convencionalidade material da matéria aqui estudada também se extrai da leitura e inteligência do **Objetivo 8 da Agenda 2030** da ONU – compromisso internacional do qual o Brasil é signatário – e, igualmente, dos arts. 5, 6, 37 e 2 e ss da Carta Constitucional.

Deve, por fim, o presente expediente ser encaminhado para a *Comissão de Constituição, Justiça e Redação* com posterior remessa a Comissão de Saúde, o que faço a partir da leitura do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) já que não se enxerga a competência de outra Comissão Legislativa para deliberar sobre a matéria em epígrafe.

Consigno, por último, que tudo o que foi acima exposto é o que me parece ser, s.m.j.

São Roque, 13/09/2022.

## **Gabriel Nascimento Lins de Oliveira**

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque

Matrícula 392

OAB/SP 333.261

### **Referências bibliográficas:**

.**ARENDETT**, Hannah. *A condição humana*. Tradução de Roberto Raposo. Forense universitária: Rio de Janeiro, 2010.

. **ARISTÓTELES**, *Ética à Nicômacos*. Brasília: Editora UnB, 2011.

.**BARROSO**, Luís Roberto. *A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria*. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Brasília, v. 5, número especial, p.23-50, 2015.

.**BINENBOJM**, ; **CYRINO, A. R.** . *Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico*. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.

.**BOBBIO**, Norberto. *A Era dos Direitos*. Trad.: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004b.

.**BONAVIDES, Paulo**. **Curso de direito constitucional**. 27. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

. **BRANDÃO**, Rodrigo. *Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?* Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2012.

.**CASTILHO**, Ela Wiecko Volkmer de. *O que é Gênero*. Dicionário de Direitos Humanos da ESMPU (Disponível em <http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tiki-index.php>. Acesso em: 11 maio. 2022

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

**.Habermas**, Jürgen. *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta, 1998.

**.HOBSBAWM**, Eric J.A. Era das Revoluções 1789-1848. 10ª edição, São Paulo: Paz e Terra, 1997.

**.LASSALE**, Ferdinand. *Qué es una constitución?* Trad. W. Roces. Buenos Aires: Siglo Veinte, 1946.

**.LOCKE**, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. Trad. Alex Marins, São Paulo: Martin Claret, 2003.

**.MAZZUOLI**, Valério de Oliveira. *O controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

**.MENDES**, Conrado Hubner. Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação. São Paulo: Saraiva, 2011.

**.MONTESQUIEU**, C.S. O Espírito das Leis. 3.ed. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

**.MORAES**, Guilherme Braga Peña de. *Direito constitucional: teoria da constituição*. Editora Lumen Juris, 2003.

**.RIOS**, Roger Raupp. *Direito da antidiscriminação: discriminação direta, indireta e ações afirmativas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

**.SARLET**, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 2001.

**.SOUZA**, Celina. "Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa", **Caderno CRH** 39.

**.KANT**, Immanuel. *Crítica da Razão pura*. Tradução de Valério Rohden. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999.