



Câmara Municipal de Rio Branco  
Diretoria Legislativa  
Comissões Técnicas



## DESPACHO

Processo legislativo em ordem.

Consoante dispõe o artigo 63 do Regimento Interno, designo como relator do o Projeto de Lei Complementar nº 14/2020, o Vereador N. Lima para que apresente parecer conjunto em até 7 (sete) dias.

Determino sua tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final - CCJRF e na Comissão De Urbanismo, Infraestrutura, Trânsito e Transporte - CUITT e na Comissão de Meio Ambiente, Agropecuária e Regularização Fundiária – CMAARF.

Rio Branco, 20 de julho de 2020

**Vereadora ELZINHA MENDONÇA**  
**Presidente da CCJRF**

### MANIFESTO CIÊNCIA

da relatoria designada acima, em  
\_\_\_\_/\_\_\_\_/2020.

Manoel José Nogueira Lima

**Vereador N.LIMA**

**Relator**



Câmara Municipal de Rio Branco  
Diretoria Legislativa  
Comissões Técnicas



## PARECER CONJUNTO Nº 37/2020/CCJRF, CUITT e CMAARF

A **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL** conjuntamente com a **COMISSÃO DE URBANISMO, INFRAESTRUTURA, TRÂNSITO E TRANSPORTE** e **COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, AGROPECUÁRIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA** apreciam o Projeto de Lei Complementar nº 14/2020.

**Autoria:** Executivo Municipal

**Relatoria:** Vereador N. Lima

### I – RELATÓRIO

O presente processo legislativo deflagrado pelo Executivo Municipal possui a seguinte ementa:

“Institui o Aquiri Shopping no Município de Rio Branco, denomina Comerciantes Populares os vendedores ambulantes que exercem a atividade de comércio na modalidade anteriormente denominada camelôs e dá outras providências.”

Pois, bem, o projeto de lei complementar foi recebido nesta Casa Legislativa em 14 de julho de 2020, remetido à Diretoria Legislativa e posterior encaminhamento à Procuradoria Legislativa, que emitiu parecer favorável com emendas e recomendação de realização de audiência pública.

Em atenção a sugestão proferida no parecer jurídico, realizou-se dia 17.07.2020, audiência pública com a finalidade de debater o referido projeto.

Agora, a propositura legislativa será objeto de análise na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final conjuntamente com a Comissão de Urbanismo, Infraestrutura, Trânsito e Transporte e Comissão de Meio Ambiente, Agropecuária e Regularização Fundiária.

Em ordem. Abracei a relatoria.

É o necessário a relatar.

### II – FUNDAMENTAÇÃO



Câmara Municipal de Rio Branco  
Diretoria Legislativa  
Comissões Técnicas



Antes de adentrarmos no aspecto jurídico do projeto, cabe fazer um breve relato acerca de sua importância para a municipalidade e capital do Acre.

A obra do conhecido Shopping Popular, agora intitulado pelo projeto - Aquiri Shopping, é a concretização do sonho de muitos comerciantes que iniciaram suas atividades no Calçadão do Colégio Acreano como ambulantes e aos poucos foram se estruturando no local que se tornou o camelódromo de Rio Branco.

Nesse Centro comercial é possível encontrar mercadorias de gêneros diversificados, mas também histórias e pessoas que lutam e batalham com honestidade, suor e coragem para sustentar a si e sua família. São pessoas que carregam o termo batalha no sobrenome e em seus rostos e que agora com este projeto poderão ter uma melhor qualidade de vida, ambiente de trabalho salubre e poderão oferecer aos seus clientes um maior conforto.

Pode-se perceber que a infraestrutura foi projetada com a finalidade de atender as necessidades destes comerciantes e conferir maior dignidade ao propiciar um ambiente de trabalho moderno, seguro e salubre, atribuindo o devido respeito a este segmento do comércio.

Nesse cenário, cumpre lembrar que o meio ambiente laboral é o lugar onde as pessoas passam uma parcela considerável de suas vidas. Os efeitos das atividades desenvolvidas transcendem a esfera de trabalho atingindo diretamente as demais áreas de convivência e à qualidade de vida.

Ademais, não se pode esquecer que apesar da obra ser localizada no município de Rio Branco, toda a população do Estado, bem como os turistas que aqui nos visitam também serão beneficiados pela concretização deste projeto, haja vista que uma área comercial organizada amplia as opções de lazer e turismo na capital.

Além disso, o projeto foi objeto de ampla discussão entre os comerciantes diretamente envolvidos, os quais participaram ativamente da construção legislativa, conforme pode ser visto nos autos, houve a criação da Comissão de Transparência, formada por membros do Poder Executivo Municipal, SEBRAE, Câmara Municipal, na pessoa do Vereador José Carlos Juruna, Sindicato dos Camelôs e Feirantes de Rio Branco-SINCAFE e representante da Caixa Econômica Federal – CEF, bem como realização de audiência pública, presidida pela Vereadora Lene Petecão, na Câmara Municipal de Vereadores, onde estiveram presentes os (as) Vereadores (as) Lene,



Câmara Municipal de Rio Branco  
Diretoria Legislativa  
Comissões Técnicas



Elzinha Mendonça, José Carlos Juruna, Mamed Dankar e Rodrigo Forneck, bem como a participação dos senhores (as): Paulo Sérgio Braña Muniz – Secretário Municipal de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Econômico; Edson Rigaud – Secretário Municipal de Infraestrutura; Ricardo Bartholo – Arquiteto da SEINFRA; Aldemar – SEBRAE; Jimy da Silva Lima – tesoureiro do Sindicato dos Camelôs; Mustafa – Conselho Federal dos Técnicos; Consultor Paulo Mendonça e Alice Balado - SAFRA.

Dessa maneira, pode-se afirmar que foi devidamente conferida ampla transparência e publicidade ao projeto de lei complementar em análise por meio de amplo debate, que propiciou aos participantes, conhecimento sobre o tema, assim como oportunizou questionamentos e exposição de opiniões acerca da proposição.

Sobre os fundamentos jurídicos, acolho o parecer da lavra da Procuradoria Legislativa, tornando-o parte integrante deste ato, nos seguintes termos:

“O projeto de lei complementar se enquadra nas autorizações para legislar franqueadas aos Municípios, de acordo com o que dispõe o art. 30, I, da Constituição Federal e art. 22, I, da Constituição Estadual, por se tratar de matéria de interesse local, de interesse preponderante para os municípios de Rio Branco, sendo competência dessa Casa Legislativa sua deliberação, conforme art. 23, XIV, da Lei Orgânica.

Também não há vício de iniciativa, pois, conforme os arts. 61, § 1º, II, e, e 84, II, da Constituição Federal, bem como os arts. 36, III, e 58, I, da Lei Orgânica Municipal, são da iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre atribuições de órgãos públicas e matérias sujeitas à reserva de Administração, notadamente atinentes a contratos de concessão de uso de bens públicos.

Quanto à espécie normativa utilizada, trata-se de matéria reservada à lei complementar, conforme art. 43, § 1º, VIII, da Lei Orgânica, não havendo equívoco neste ponto.

A respeito do seu conteúdo, vale mencionar que a proposta institui o Aquiri Shopping como centro comercial planejado e



Município de Rio Branco  
Câmara Municipal de Rio Branco  
Diretoria Legislativa  
Comissões Técnicas



fechado, subdividido em lojas e quiosques, para atividades determinadas em regulamentação do Poder Executivo (art. 1º).

O uso do espaço público será outorgado a pessoa jurídica de direito privado mediante concessão onerosa precedida de licitação na modalidade concorrência, pelo prazo de 6 anos, prorrogáveis por iguais e sucessivos períodos, a critério da Administração (arts. 2º e 7º).

O espaço será destinado aos vendedores ambulantes cadastrados e listados pelo Município de Rio Branco, que exerçam atividades de comércio e serviços.

Os vendedores ambulantes que praticam o comércio passarão a ser chamados de comerciantes populares, os quais exercerão atividade econômica no Aquiri Shopping em conformidade com o regulamento específico do Poder Executivo, devidamente registrados como Microempreendedores Individuais (MEI), Empresas de Pequeno Porte (EPP) ou Microempresas (ME), e estarão impedidos de receber a concessão de espaços públicos (art. 3º, *caput* e § 2º e art. 6º, § 4º).

Nesta parte, recomenda-se a proposição de emendas modificativas do art. 3º, § 2º e do art. 6º, § 4º, para deixar claro que a restrição de concessão ou permissão de uso de espaços públicos aplica-se apenas quando houver finalidade comercial, porquanto essa é a teleologia da norma. Para evitar interpretações que estendam esse impedimento à outorga do uso de espaços públicos sem fins empresariais, sugere-se a seguinte redação:

Art.3º.....

.....  
*§ 2º É vedada a concessão ou permissão de uso de espaços públicos com finalidade empresarial aos comerciantes populares que exerçam suas atividades no Aquiri Shopping.*  
.....



Câmara Municipal de Rio Branco  
Diretoria Legislativa  
Comissões Técnicas



Art. 6º.....

§ 4º *Somente será permitido o uso de uma loja ou quiosque por comerciante popular, sendo expressamente proibido possuir concessão ou permissão de uso de espaços públicos municipais com finalidade empresarial.*

Os comerciantes populares que não forem contemplados pela atual quantidade de espaços do Aquiri Shopping participarão de uma lista de espera a ser elaborada e acompanhada pela Secretaria Municipal de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Econômico (SAFRA), observados os critérios que serão definidos em regulamento do Poder Executivo (art. 3º, § 3º). Segundo o art. 3º, § 5º, fica assegurada aos comerciantes populares a eleição de representante para participar do Conselho Consultivo.

O art. 4º do projeto estabelece que o Aquiri Shopping funcionará mediante a locação de lojas e quiosques e que os comerciantes populares já cadastrados perante a Secretaria Municipal de Finanças (SEFIN) terão prioridade na destinação dos espaços.

Os contratos de locação serão firmados entre a concessionária, o comerciante popular e demais empreendimentos, observado o valor inicial fixado no contrato de concessão e em Decreto do Poder Executivo (arts. 5º e 15).

Vale ressaltar que o Município não é garantidor, nem mesmo solidariamente, do valor do aluguel devido pelos comerciantes populares e demais empreendedores (art. 5º, § 3º). *Neste ponto, recomendamos a proposição de emenda modificativa, substituindo a expressão "solidariamente" por "subsidiariamente".* Com efeito, em se tratando de negócio jurídico firmado unicamente entre a concessionária e o empreendedor locatário, é necessário deixar claro que o Município não tem qualquer responsabilidade (solidária nem subsidiária) pelos alugueres.



Câmara Municipal de Rio Branco  
Diretoria Legislativa  
Comissões Técnicas



O art. 6º dispõe que o contrato de locação estará subordinado ao prévio controle e anuência do Município de Rio Branco, que indicará os comerciantes aptos a firmar o contrato. Caso o Município não faça a indicação por ausência de comerciantes na lista de espera ou por outro motivo impeditivo, a concessionária poderá celebrar contrato de locação com outros interessados, conforme seu critério (§ 2º).

O § 3º estabelece que, em caso de desistência, formalizada por termo, o comerciante ficará impossibilitado de habilitar-se novamente para contratos de locação dessa natureza e estará expressamente proibido de "retornar para logradouro público".

Entendemos que esse dispositivo atenta contra a livre iniciativa e a liberdade para o exercício de atividades econômicas (arts. 1º, IV, e 170, *caput* e parágrafo único, da Constituição Federal).

Segundo a Lei Maior, o exercício de atividades econômicas é livre. Logo, o particular que desejar atuar em determinada atividade de mercado poderá fazê-lo livremente, independentemente de autorização estatal, ressalvados os casos previstos na lei. De outra parte, **se alguém não quiser exercer determinada atividade econômica, o Estado não poderá compeli-lo.**

Todavia, o dispositivo em comento **obriga** o comerciante popular a atuar no Shopping Popular, sob pena de não poder exercer atividade econômica em espaços públicos similares nem em logradouros públicos, em flagrante desconformidade com a Constituição Federal.

O art. 6º, § 3º, do projeto também fere os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (art. 5º, LIV, da Constituição Federal). Em primeiro lugar, porque inexistente prejuízo para a Administração pública ou para a concessionária quando o comerciante popular formaliza a sua desistência.



Câmara Municipal de Rio Branco  
Diretoria Legislativa  
Comissões Técnicas



Nessa hipótese, basta que seja chamado o próximo da lista de espera ou, não havendo habilitados, caberá à concessionária negociar livremente para a ocupação do espaço comercial (art. 6º, § 2º). Portanto, não se justifica a imposição de sanção ao comerciante popular.

Ainda que assim não fosse, mostra-se exagerada a penalidade imposta ao comerciante popular que desistir do contrato de locação, porquanto ficará impossibilitado, **eternamente (não há limitação de prazo no projeto)**, de exercer atividade econômica em logradouros públicos ou em outro espaço público similar ao Shopping.

A título de comparação, nem mesmo na esfera criminal os antecedentes negativos são eternos, conforme art. 64, I, do Código Penal:

Art. 64 - Para efeito de reincidência: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

**I - não prevalece a condenação anterior, se entre a data do cumprimento ou extinção da pena e a infração posterior tiver decorrido período de tempo superior a 5 (cinco) anos**, computado o período de prova da suspensão ou do livramento condicional, se não ocorrer revogação; (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

Cabe frisar que não é razoável sancionar o comerciante popular quando a desistência decorrer de motivo justo, notadamente quanto a fatos supervenientes à habilitação do comerciante popular perante o Município. Para exemplificar, menciono o art. 43, § 6º, da Lei n. 8.666/1993:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

[...]

§ 6º Após a fase de habilitação, não cabe desistência de proposta, salvo por motivo justo decorrente de fato superveniente e aceito pela Comissão.

"Valorize a vida, não use drogas"



Câmara Municipal de Rio Branco  
Diretoria Legislativa  
Comissões Técnicas



*Por essas razões, sugere-se a proposição de emenda supressiva do art. 6º, § 3º.*

Os arts. 8º e 9º do projeto elencam as obrigações da concessionária, a qual será a responsável pelos encargos financeiros, administrativos e normativos para o funcionamento do Aquiri Shopping.

O art. 10 estabelece que apenas os comerciantes autorizados poderão vender seus produtos no Aquiri Shopping, ficando vedada a atividade de ambulantes. Ocorre que o referido local também abrangerá estabelecimentos que atuam na prestação de serviços (art. 2º, § 1º), motivo pelo qual se *recomenda a proposição de emenda modificativa do art. 10, dando-lhe a seguinte redação:*

*Art. 10. Somente os locatários dos espaços poderão exercer atividade econômica no Aquiri Shopping, ficando vedada a atividade de ambulantes naquele local.*

No art. 11, parágrafo único, é importante explicitar se o dispositivo se refere ao contrato de concessão de uso de bem público, firmado entre o Município e a concessionária, ou ao contrato de locação celebrado entre a concessionária e o comerciante popular. Assim, recomenda-se a proposição de emenda modificativa nestes termos:

*Art. 11.....  
Parágrafo único. Constatada a prática da infração prevista neste artigo, ocorrerá a extinção do contrato de locação do espaço, mediante processo administrativo em que sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa.*

No mais, com o intuito de assegurar a precisão legislativa (art. 11, II, a e c, da Lei Complementar n. 95/1998), *sugere-se a propositura de emenda modificativa do art. 13, substituindo a expressão "pessoas estranhas" por "pessoas não autorizadas".*



Câmara Municipal de Rio Branco  
Diretoria Legislativa  
Comissões Técnicas



No tocante ao art. 16, ressalta-se que a criação de conselhos municipais é matéria de **lei complementar**, nos termos do art. 43, § 1º, XVIII, da Lei Orgânica. *Portanto, recomenda-se que a expressão "regulamento próprio" seja substituída por "lei complementar".*

O art. 17 do projeto estabelece que, após a inserção do comerciante no Aquiri Shopping, ficam automaticamente revogados os contratos de concessões de uso de espaços públicos firmados anteriormente entre os comerciantes e o Município. As atividades do comércio ambulante que não conflitarem com as normas propostas continuarão regidas pela Lei municipal n. 1.817/2010 (art. 18).

Por fim, denota-se que a proposta não viola qualquer princípio ou regra constitucional, nem mesmo atinentes à legislação infraconstitucional, razão pela qual inexistente óbice para que a proposição seja aprovada por esta Casa Legislativa, com as emenda sugeridas.

Com estas razões, manifesto o meu voto.

### III – VOTO

Ante o exposto, **voto** pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 14/2020 com as emendas modificativas e supressiva apresentadas.

É como voto. Submeto aos nobres pares.

Rio Branco, 20 de julho de 2020.

  
Manoel José Nogueira Lima

**Vereador N. LIMA**  
**Relator**