



## **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR DO LEGISLATIVO**

### **EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS**

Desde 2001 vigora em nossa cidade a Lei Complementar nº 462, que proíbe a construção de estabelecimentos de alimentos ou congêneres com área computada superior a 2500m<sup>2</sup>. Passados 17 anos de sua aprovação, a Lei mostra-se como um empecilho ao desenvolvimento de nossa cidade e merece ser revista.

Inicialmente, cabe discutir a aprovação da Lei e suas consequências jurídicas. O Projeto foi protocolado no dia 13 de novembro de 2000, mesma data onde, a partir de requerimento do Sindicato das Empresas Exibidoras de Cinema no Estado do Rio Grande do Sul e do Sindicato do Comércio Varejista de Gêneros Alimentícios do Estado do Rio Grande do Sul, foi realizada uma audiência pública para tratar da "questão do impacto econômico, urbano e ambiental decorrente da instalação de grandes empreendimentos no desenvolvimento da cidade" – ou seja, do tema do Projeto. Inclusive, são partes integrantes do Processo os arquivos taquigráficos da audiência.

Em um primeiro momento, aparenta que a Lei dispõe sobre matéria urbanística e de zoneamento. Parte da exposição de motivos do autor, bem como o tema da audiência pública, levam o leitor a crer que a preocupação seja promover um desenvolvimento sustentável, evitando uma sobrecarga dos equipamentos públicos. Uma análise mais cautelosa, no entanto, leva-nos a crer que o motivo extrapola a seara urbanística.

Ainda que não queiramos comparar normas jurídicas ou casos concretos, serve-nos, como sólido arcabouço de princípios que sustentam a visão que passamos a expor, os expressos por Nelson Caleb em *Judicial Review of Legislative Purpose*<sup>1</sup> [Revisão Judicial do Propósito Legislativo]. Caleb traz o caso das tarifas de importação dos Estados Unidos que eram usadas para proteger a indústria nacional, e que passaram a gerar grandes debates nos anos 1820, a partir do fato de que as tarifas protegiam a indústria do norte, ao passo que encareciam produtos para as colônias do sul. Judicialmente, passou-se a discutir a constitucionalidade dessas tarifas visto que a Constituição autorizava o Congresso a coletar impostos "para pagar débitos e prover a Defesa comum e o bem-estar geral dos Estados Unidos", mas não a impor taxas por motivos comerciais. Apoiadores entendiam que essa redação não implicava uma limitação, e que os Estados Unidos podiam taxar por qualquer motivo que fosse concernente ao interesse local, não limitando, conseqüentemente, o poder de taxar por outros motivos que não o de obter receitas.

De outro lado, os opositores argumentavam que a Cláusula da Taxação só permite o Congresso a criar impostos com o objetivo de obter receitas, mas não com o objetivo de beneficiar certas indústrias. Ainda que, quando avaliando diferentes propostas tarifárias, os legisladores pudessem levar em consideração a que menos afetasse a indústria nacional, as receitas deveriam ser a motivação primária, e a motivação comercial apenas incidental. Inverter essa ordem, portanto, seria uma violação aos poderes concedidos ao Congresso pela Constituição. Pareceria, portanto, que as cortes deveriam analisar a motivação legislativa ante um

questionamento de inconstitucionalidade.

Ainda que à época a Suprema Corte, por meio do Chief Justice Marshall, tenha dito que analisar a motivação dos legisladores seria "indecente", a partir do caso *Henderson v. Mayor of New York*, a Suprema Corte acatou essa forma de análise e manifestou-se que "independente da linguagem na qual um estatuto possa ser enquadrado, seu propósito e validade constitucional devem ser determinados pelo seu natural e razoável efeito". Voltando à Lei Complementar 462/11. em intenção de análise simétrica, ainda que ela esteja enquadrada em uma linguagem urbanística, seu propósito e validade constitucional devem ser observados pela ótica do seu propósito: proteger os comerciantes já instalados de novos competidores.

De fato, a despeito do título da audiência pública, e de parte da motivação exaurida pelo autor no Projeto de que essa Lei tratava-se de matéria urbanística e de zoneamento, as partes integrantes do processo dão a entender o contrário.

Se a motivação fosse de proteger certas zonas da cidade de grandes empreendimentos, visto que eventualmente pudessem esgotar equipamentos públicos da região – gerar muito trânsito, poluição sonora, etc. –, perguntemos: por que a Lei limitou-se a "lojas de varejo de gêneros alimentício"? Lojas de mesmo porte (ou ainda maiores), mas de outros ramos, não gerariam considerável uso dos equipamentos urbanos da mesma forma? Os outros empreendimentos varejistas classificados como de mesma interferência pela Lei Complementar 434/99 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) – em seu Anexo 5.2, não deveriam estar sujeitos à mesma regra?

Ademais, se este é o argumento, não seria o instrumento correto para a análise de viabilidade desse projeto o Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU)? Não deveria o varejo alimentício estar sujeito às mesmas diretrizes estabelecidas para o resto do varejo, tal como dispostos no Anexo 5.4 do PDDUA?

Durante a audiência pública, ficou claro nas manifestações qual o seu real propósito: limitar a concorrência do setor, criando uma barreira de entrada explícita a novos competidores no mercado. Por exemplo, o Presidente do Sindicato do Comércio Varejista de Gêneros Alimentícios do Estado discursou (grifamos):

*"Nós soubemos que novos grupos [...] já estão sobrevoando a cidade e fazendo prospecção de áreas visando à instalação de novos empreendimentos e não podemos, mais uma vez, permitir que isso aconteça. Estamos, aqui, hoje, para **propor a criação de uma lei, ou uma abrangência maior de leis já existentes, impedindo que esse fato ocorra**" (fl. 15)*

No mesmo sentido, tratando do fechamento de antigos comércios, continuou (grifo nosso):

*"O que precisamos fazer para resolver essa situação? Fechar áreas de Porto Alegre, **determinar áreas onde não se possa, efetivamente, de uma vez por todas, permitir que se estabeleçam mais algum grande empreendimento**" (fl. 16)*

Dentre outros diversos, cabe destacar o trecho no qual o líder do sindicato admite que a Lei foi proposta pelos pequenos e médios empresários para proibir os grandes (grifo nosso):

*"Por que na nossa cidade eles [os grandes empreendimentos] encontram um espaço fértil para proliferar? Porque a Legislação permite e, mais do que isso, porque os pequenos e médios permitem, ou melhor, permitiam que isso ocorresse. **Nós [os pequenos e médios] não vamos mais permitir que isso ocorra!** E eu me dirijo à*

*Câmara Municipal dizendo aos representantes do povo que os comerciantes, embora pequenos e médios, são bem informados. [...] Em razão disso, [...] estarão observando os trabalhos a serem feitos e a **votação dessa lei que propomos para que seja evitada definitivamente a instalação desses megaempreendimentos**"* (fl. 17)

O caso específico, onde a proposição foi preparada pelos competidores já instalados, foi tratado pelo economista Douglass North, ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1993, que argumenta:

*"Instituições não são necessariamente, e nem mesmo geralmente, criadas para serem socialmente eficientes; na verdade, elas, ou ao menos as regras formais, são criadas para servir aos interesses daqueles com o poder de barganha para criar novas regras"*

Esta observação condiz exatamente com o caso concreto desta legislação. A presente Lei não foi criada por ser socialmente eficiente (e de fato não é); mas, ao contrário, foi criada para servir àqueles com o poder de barganha: os competidores já instalados.

Observa-se, pois, que a legislação incontestavelmente fere o Princípio Constitucional da Impessoalidade da administração pública, consagrado no *caput* do art. 37 da Constituição, haja visto que vai ao desencontro do interesse público. Não poder-se-ia sequer alegar que é forma instituída para regular o uso da área territorial do município. Isso porque é direcionada contra um grupo específico, não demonstrando critério algum que justifique norma própria, ao invés de uma norma de aplicação geral e irrestrita.

Pela ótica da economia regulatória, fica evidente que a LC 462/01 é um caso concreto de captura regulatória, fenômeno descrito inicialmente por George Stigler, Prêmio Nobel de Economia em 1982, onde competidores já instalados no mercado impõem uma legislação que proíba, ou dificulte, a entrada de novos competidores, ferindo a concorrência e, por conseguinte, os consumidores.

Esse ponto em específico constitui inconstitucionalidade material à medida que viola o Princípio Geral da Atividade Econômica, estatuído no art. 170, inc. IV, de nossa Carta Magna, *in verbis*:

*"Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

*(...)*

*IV - livre concorrência;"*

O argumento econômico utilizado para tentar sustentar a aprovação do Projeto, mero ludismo medieval, não faz sentido — aliás, nunca fez. O discurso era de que deveríamos proibir grandes empreendimentos, pois esses venderiam a preços mais baixos e estariam supostamente ferindo os pequenos e médios. Ora, isso é — parafraseando o grande economista Frédéric Bastiat — apenas o que se vê. O que não se vê é que, ao proibir esses grandes empreendimentos com preços baixos, os lesados são os consumidores.

Pergunto: precisaríamos, da mesma forma, proibir carretas ou navios cargueiros e realizar o transporte por meio de pequenos caminhões ou pequenos barcos, a fim de proteger os últimos? Certamente estaríamos protegendo os pequenos e menos eficientes, mas a que preço? O preço

seria ferir os consumidores, obrigando-os a pagar preços mais altos.

A suposta formação de oligopólios como fato prejudicial, que geraria ineficiência nesses mercados é igualmente duvidável. É justamente porque os consumidores acreditam que as firmas maiores são mais proveitosas que eles assim alocam seus recursos, destinando sua renda a quem melhor lhes aprouver. O economista Dominick Armentano explica essa questão, magistralmente, da seguinte forma:

*“Os consumidores poderiam ‘aumentar a competição’, a qualquer momento que eles escolhessem, ao indicar uma disposição a pagar preços mais altos para cobrir os custos de firmas menores. [O fato] que eles não fazem isso indica que os recursos estão corretamente alocados até onde eles estão interessados. [...] É a visão do economista da competição perfeita do País das Maravilhas que é frustrada pela grande e eficiente firma, e não a eficiência alocativa de uma perspectiva do consumidor.”*

A preocupação deveria ser com as barreiras à entrada no mercado: existe alguma lei que proíba ou prejudique novos competidores que venham a querer entrar no mercado? Nesse caso, certamente sim. Ademais, essa concorrência não é apenas benéfica vis-à-vis seu efeito nos preços, mas também é essencial para a resiliência de nossa cidade à medida que é ela o motor da inovação, do progresso. Proibir novos investimentos desse tipo é condenar nossa cidade ao atraso e à estagnação.

De qualquer forma, se a norma foi instituída como medida antitruste a evitar oligopólios, cabe declará-la imbuída de inconstitucionalidade formal, dado que, ao não constar no rol do art. 23 de nossa Carta Magna como competência dos Municípios, não existe previsão constitucional para legislação municipal sobre a matéria. Ao contrário, é prerrogativa da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar concorrentemente sobre o tema, tal como postula nossa Constituição Federal, com o seguinte texto (grifo nosso):

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

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

Subsidiariamente, mesmo se a lei antitruste for entendida como parte da seara do direito comercial, ainda não seria competência do município versar sobre o assunto. Isso porque esse consta como competência privativa da União, prevista no art. 22, inc. I, in verbis (grifo nosso):

*“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

*I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;”*

A regulação da concorrência extrapola o arcabouço normativo que cabe aos municípios, encontrando guarida apenas como competência da União, e mais especificamente ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, estruturado pela Lei Federal 12.529/11, e formado, conforme dita seu art. 3º, pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda.

Por fim, cabe mencionar que a referida Lei em discussão encontra-se diretamente em oposição à Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e à Lei Complementar nº 876, de 2020, que instituem, em âmbito federal e municipal, respectivamente, a Declaração de Direitos de

Liberdade Econômica, visto que ambas trazem, em suas redações, vedações à criação de normas anti-concorrenciais.

Somados os motivos jurídicos de inconstitucionalidade formal e material, bem como os econômicos, fica evidente que a presente norma merece ser revogada. Não só para garantirmos a impessoalidade e a constitucionalidade de nossa legislação, como também para prezarmos pela concorrência, tão necessária à nossa ordem econômica e ao melhor interesse dos consumidores. Em relação a estes últimos, cabe o aconselhamento de Frédéric Bastiat: "Tratem todas as questões econômicas pelo ponto de vista do consumidor, pois os interesses do consumidor são os interesses da raça humana".

Sem mais, peço, pois, o voto dos Nobres Colegas para a aprovação deste projeto.

---

<sup>1</sup> NELSON, Caleb. "Judicial Review of Legislative Purpose", *New York University Law Review*, vol. 83, pp 1784-1882, Dec. 2008.

<sup>2</sup> *Henderson v. Mayor of City of New York*, 92 U.S. 259, 1875 – 268.

<sup>3</sup> NORTH, Douglass. "Economic Performance Through Time", Nobel Prize Lecture, Estocolmo: Academia Real Sueca de Ciências, 1993.

<sup>4</sup> ARMENTANO, Dominick. "A Critique of Neoclassical and Austrian Monopoly Theory". *New Directions in Austrian Economics*, Louis M. Spadaro (ed.), Kansas City: Sheed Andrews and McMeel, 1978, p. 97.

## **MINUTA DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR**

**Revoga a Lei Complementar 462, de 18 de janeiro de 2001 – e alterações posteriores – que dispõe sobre a proibição, no Município de Porto Alegre, da construção de estabelecimentos de alimentos ou congêneres com área computada superior a 2500m<sup>2</sup> (dois mil e quinhentos metros quadrados) e dá outras providências.**

**Art 1º** Fica revogada a Lei Complementar nº 462, de 18 de janeiro de 2001.

**Art. 2º** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda da Cunha Barth, Vereador(a)**, em 06/05/2021, às 11:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



Documento assinado eletronicamente por **Felipe Zortea Camozzato, Vereador**, em 06/05/2021, às 12:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Hennig Pimentel, Vereador(a)**, em 06/05/2021, às 12:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



Documento assinado eletronicamente por **Ramiro Stallbaum Rosario, Vereador(a)**, em 06/05/2021, às 14:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



Documento assinado eletronicamente por **Jesse Sangalli de Mello, Vereador(a)**, em 07/05/2021, às 18:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0231619** e o código CRC **8878C445**.

**Referência:** Processo nº 212.00040/2021-44

SEI nº 0231619



# Câmara Municipal de Porto Alegre

Av. Loureiro da Silva, 255 - Bairro Centro Histórico, Porto Alegre/RS, CEP 90013-901

CNPJ: 89.522.437/0001-07

Telefone: (51) 3220-4145 - <http://www.camarapoa.rs.gov.br/>

## CERTIDÃO

Certifico que este processo foi autuado no Sisprot, através do número 00468/2021 - PLCL 20.



Documento assinado eletronicamente por **Giselle Geniffer Schorr, Chefe de Seção**, em 10/05/2021, às 12:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0232598** e o código CRC **3B73A718**.

**Referência:** Processo nº 212.00040/2021-44

SEI nº 0232598