



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 241/2022 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0620/21.**

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador André Santos, que visa acrescentar parágrafo único ao artigo 3º da Lei nº 10.205, de 4 de dezembro de 1986 que passaria a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 3º A licença de funcionamento deverá obrigatoriamente ser renovada:

I - quando ocorrerem alterações referentes ao tipo ou características da atividade, do Cadastro de Contribuintes Mobiliários - CCM ou da razão social do estabelecimento;

II - quando houver modificações na edificação utilizada;

III - por exigência e disposição legal.

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto nos incisos deste artigo, a licença de funcionamento deverá ser renovada a cada 3 (três) anos."

Assim, sem prejuízo da necessidade de renovação da licença em razão das hipóteses especificadas nos incisos do art. 3º, a propositura pretende estabelecer como prazo para renovação da licença de funcionamento o prazo de 3 (três) anos, ampliando o atual prazo de 1 (um) ano estipulado no Decreto 49.969, de 28 de agosto de 2008 para a renovação do Alvará de Funcionamento.

Inicialmente cumpre observar que a licença de funcionamento é o gênero que abrange 3 (três) tipos distintos de licença: i) o auto de licença e funcionamento expedido para hipóteses que não se enquadrem no alvará de funcionamento e no alvará de autorização; ii) o alvará de funcionamento expedido para o funcionamento por prazo indeterminado de estabelecimentos com capacidade de lotação igual ou superior a 250 (duzentas e cinquenta) pessoas; iii) o alvará de autorização para realização de eventos públicos e temporários com mais de 250 (duzentos e cinquenta) pessoas. (arts. 3º a 5º do Decreto nº 49.969, de 28 de agosto de 2008).

Ainda em conformidade com a propositura, a extensão de prazo se justificaria até para o alvará de funcionamento - que abarca o funcionamento de estabelecimentos maiores, com capacidade igual ou superior a 250 (duzentas e cinquenta) pessoas - porque a expedição do alvará de funcionamento exige uma série de outros documentos e licenças que possuem validade superior a um ano, tais como Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros - AVCB e o Certificado de Licença do Corpo de Bombeiros - CLCB, que possuem validade superior a um ano.

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no artigo 37, "caput", da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Em relação à matéria versada na propositura, consoante o disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Nesse diapasão, considerando que a propositura objetiva disciplinar a expedição das espécies de licença de funcionamento no Município de São Paulo, temos que a matéria se encontra circunscrita no âmbito do interesse local do Município.

Por outro lado, o pretendido pela presente propositura encontra fundamento no poder de polícia administrativa, cuja definição cunhada por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (In "Direito Administrativo", 13ª edição. Brasília: Ímpetus. pág.157), expressa que o "poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais em benefício da coletividade ou do próprio Estado". O poder de polícia, portanto, é exercido sobre todas as atividades que possam, direta ou indiretamente, afetar os interesses da coletividade, incide sobre bens, direitos e atividades, esgota-se no âmbito da função administrativa e é exercido por órgãos administrativos de caráter fiscalizador, de maneira preventiva ou repressiva.

A atuação preventiva se dá por meio de normas limitadoras ou sancionadoras da conduta daqueles que utilizam bens ou exercem atividades que possam afetar a coletividade, outorgando alvarás aos particulares que cumpram as condições e requisitos para o uso da propriedade e exercício das atividades que devam ser policiadas. A concessão de licença, desse modo, é uma das formas típicas de manifestação do poder de polícia administrativa.

A atuação repressiva, por sua vez, consubstancia-se na fiscalização das atividades e bens sujeitos ao controle da Administração, com a possibilidade de ser lavrado auto de infração pela autoridade competente, quando da verificação de eventual irregularidade.

Todavia, entende-se que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa, como entende, também, Marçal Justen Filho (In, Curso de Direito Administrativo. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, pág. 469), nesses termos:

"O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização." (grifamos)

Verifica-se, pois, manifestação da competência legislativa atinente ao poder de polícia para disciplinar a expedição das espécies de licença de funcionamento existentes neste Município, considerando, inclusive, que a atuação concreta da Administração sobre direitos individuais deve estar delineada na lei por força do princípio da legalidade.

Ressalta-se, também, que a licença é ato administrativo vinculado e definitivo, referente a direitos individuais, pelo qual a Administração reconhece que o particular detentor de um direito subjetivo preenche as condições estatuídas para seu gozo, razão pela qual todos os contornos para sua obtenção devem estar traçados com precisão na norma jurídica disciplinadora de sua expedição, daí a natureza vinculada.

Também há que se ressaltar que compete tanto ao Executivo como ao Legislativo a iniciativa de projetos de lei que, de forma geral e abstrata, estabeleçam requisitos e parâmetros à concessão de licença e alvará de funcionamento, pois se trata de típica manifestação do poder de polícia administrativa.

Há que se considerar ainda que existem normas de administração concretas e normas de administração gerais e abstratas, para aí concluir-se que tão-somente as primeiras encontram-se além da iniciativa do Poder Legislativo.

Sobre o assunto, reproduzimos abaixo a lição de Hely Lopes Meirelles:

"3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos ...

4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara

e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração."

(in "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, pág. 24, grifamos)

Portanto, trata-se de medida hígida do ponto de vista constitucional e legal, de maneira que compete às Comissões de mérito analisar o projeto no que tange ao seu mérito, verificando a adequação da medida proposta ao interesse público.

Estando o projeto em análise relacionado com uso e ocupação do solo é necessária a realização de duas audiências públicas, nos termos do art. 41, inciso VI, da Lei Orgânica do Município.

O projeto deverá ser submetido à apreciação do Plenário desta Casa, nos termos do art. 105, XXVII do Regimento Interno - Resolução nº 02/91.

Pelo exposto, somos pela LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 30/03/2022.

Sandra Santana (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT) - Abstenção

Cris Monteiro (NOVO)

Edir Sales (PSD)

Professor Toninho Vespoli (PSOL) - Abstenção

Rubinho Nunes (PODE) - Relator

Sandra Tadeu (UNIÃO)

Sansão Pereira (REPUBLICANOS)

Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 31/03/2022, p. 123

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br).