



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 530/2018 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0393/17.**

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador João Jorge, que visa acrescentar o inciso IV ao art. 5º da Lei nº 15.499, de 7 de dezembro de 2011, para estender a dispensa do Auto de Licença de Funcionamento Condicionado para o exercício de culto religioso em edificação com metragem não superior a 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados), atendidos os parâmetros de incomodidade definidos para a zona de uso ou via, assim como as exigências relativas à segurança, higiene e salubridade.

De acordo com a justificativa, a exigência de licença para funcionamento para pequenos locais de culto é desarrazoada e desproporcional, configurando óbice intransponível para o legítimo exercício do culto religioso.

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, na forma do Substitutivo ao final apresentado.

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)

Com efeito, depreende-se do projeto que o nobre autor pretende acrescentar o inciso IV ao art. 5º da Lei nº 15.499, de 7 de dezembro de 2011, para estender a dispensa do Auto de Licença de Funcionamento Condicionado para o exercício de culto religioso em edificação com metragem não superior a 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados), atendidos os parâmetros de incomodidade definidos para a zona de uso ou via, assim como as exigências relativas à segurança, higiene e salubridade.

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 conteúdo, 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, na forma do Substitutivo a seguir proposto, que visa adequar a redação do projeto à técnica de elaboração legislativa preconizada pela Lei Complementar Federal nº 95/98.

## **SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0393/17**

Acrescenta o inciso IV ao art. 5º da Lei nº 15.499, de 7 de dezembro de 2011, a fim de dispensar o Auto de Licença de Funcionamento Condicionado para o exercício de culto religioso em edificação com metragem não superior a 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º O art. 5º da Lei nº 15.499, de 7 de dezembro de 2011, passa a vigorar acrescido do inciso IV, com a seguinte redação:

“Art. 5º.....

IV – o exercício de culto religioso em edificação com metragem não superior a 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), atendidos os parâmetros de incomodidade definidos para a zona de uso ou via, assim como as exigências relativas à segurança, higiene e salubridade.” (NR)

Art. 2º As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 02/05/2018.

Aurélio Nomura - PSDB - Presidente

André Santos - PRB - Relator

Caio Miranda Carneiro - PSB

Celso Jatene - PR

Cláudio Fonseca - PPS

Edir Sales - PSD

Fabio Riva - PSDB

Reis - PT

Sandra Tadeu – DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 03/05/2018, p. 73

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