

**PARECER Nº 627/2010 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0304/09.**

Trata-se de projeto lei, de autoria do Nobre Vereador Domingos Dissei, que visa condicionar a inscrição no Cadastro de Contribuintes Mobiliários (CCM) ao prévio deferimento do Termo de Consulta de Funcionamento.

Desse modo, antes de requerer a sua inscrição no Cadastro de Contribuintes Mobiliários (CCM), o interessado deverá obter, através de Termo de Consulta de Funcionamento, prévia análise quanto à possibilidade de instalação e funcionamento da atividade pretendida, com o objetivo de, segundo justificativa acostada ao projeto, coibir a instalação de atividades comerciais irregulares.

Sob o aspecto jurídico e na forma do Substitutivo ao final proposto, nada obsta o prosseguimento do presente projeto de lei que, em sua essência, versa sobre típica manifestação do poder de polícia administrativa que, segundo Marcelo Alexandrino e Vicente de Paulo<sup>5</sup>, pode ser definido como “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”.

Segundo entendimento doutrinário, o exercício do Poder de Polícia pode se dar de duas maneiras: de maneira preventiva, através do advento de normas limitadoras ou sancionadoras da conduta, ou de maneira repressiva, através da fiscalização de atividades e bens sujeitos ao controle da Administração.

Vê-se, assim, que o pretendido pela propositura – que insere mais um requisito para a obtenção da inscrição no Cadastro de Contribuintes Mobiliários – CCM e assim, por via transversa, condiciona o requerimento da licença de funcionamento ao cumprimento desse requisito – encontra fundamento no poder de polícia no seu aspecto de atuação preventiva.

Desse modo, sob o estrito aspecto jurídico, denota-se que o projeto em tela regula matéria que se insere no âmbito da competência legislativa do poder de polícia, uma vez que apenas institui novo requisito para a inscrição do interessado no CCM – Cadastro de Contribuintes Mobiliários, modificando a sistemática atual na qual o Termo de Consulta de Funcionamento configura instrumento de consulta meramente opcional, nos termos do art. 44 caput do Decreto nº 49.969/08:

Art. 44 - Poderá ser requerida, em caráter facultativo, prévia análise quanto à possibilidade de instalação e funcionamento de atividade em edificação regular, em face da legislação de uso e ocupação do solo, por meio da expedição de Termo de Consulta de Funcionamento.

Cumprindo observar que a existência de decreto regulamentando a matéria não é impedimento para que se legisle sobre o tema uma vez 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<sup>6</sup>, 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)

Encontra, portanto, fundamento no artigo 160, incisos I e II e no artigo 163, ambos da Lei Orgânica do Município que preceituam competir ao Município disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas em seu território.

No entanto, cabe salientar que projeto de lei de iniciativa exclusiva de Vereador deste Legislativo não poderá disciplinar questões de gestão administrativa concretamente afetas à administração municipal sob pena de interferência em matéria atinente à organização administrativa, de iniciativa legislativa privativa do Executivo, nos termos do art. 37, § 2º, IV, da LOM e que, na lição de Odete Medauar<sup>7</sup>, englobam, exemplificativamente, preceitos relativos à “divisão em órgãos, vínculo entre órgãos, distribuição de competências entre os órgãos, administração direta, administração indireta etc.”

Cumpra observar ainda que a inscrição no Cadastro de Contribuintes Mobiliários - CCM não autoriza o início do exercício da atividade. Dessa forma, competirá à E. Comissão de Mérito analisar se os objetivos da propositura serão efetivamente alcançados por este projeto de lei.

Outra questão de mérito a ser oportunamente considerada, e sobre a qual apenas fazemos o registro, é que o Termo de Consulta de Funcionamento foi transformado de requerimento obrigatório em requerimento opcional como fruto de trabalho da Secretaria Municipal de Desburocratização e teve por objetivo agilizar o procedimento de obtenção do auto de licença de funcionamento e do alvará de funcionamento.

Por fim, há que se observar que foram excluídos do texto original os dispositivos que impunham prazo ao Executivo porque, ao fazê-lo, instituíam medida atinente à organização administrativa de iniciativa legislativa exclusiva do Prefeito, nos termos do art. 37, § 2º, IV, da Lei Orgânica.

Desse modo somos, sem prejuízo da análise de mérito da E. Comissão competente, somos

PELA LEGALIDADE, na forma do seguinte Substitutivo:

#### **SUBSTITUTIVO Nº**

#### **AO PROJETO DE LEI Nº 0304/09.**

Condiciona a inscrição no Cadastro de Contribuintes Mobiliários – CCM à prévia obtenção do Termo de Consulta de Funcionamento atestando a possibilidade de instalação e funcionamento da atividade em edificação regular, com uso permitido e conforme, em face da legislação de uso e ocupação do solo, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A:

Art. 1º A inscrição no Cadastro de Contribuintes Mobiliários – CCM fica condicionada ao deferimento da expedição de Termo de Consulta de Funcionamento atestando a possibilidade de instalação e funcionamento da atividade em edificação regular, em face da legislação de uso e ocupação do solo.

Art. 2º O pedido de Termo de Consulta de Funcionamento somente será admissível se formulado antes da instalação da atividade no imóvel e a sua obtenção não substitui nem dispensa a prévia obtenção de Auto de Licença de Funcionamento ou de Alvará de Funcionamento para a efetiva instalação e funcionamento da atividade no imóvel.

Art. 3º O requerimento do Termo de Consulta de Funcionamento deverá ser instruído com os documentos e informações especificados em decreto como necessários para a efetuação da análise prévia quanto à possibilidade de instalação e funcionamento da atividade em edificação regular em face da legislação de uso e ocupação do solo.

Art. 4º As normas estabelecidas nesta lei deverão ser divulgadas na página eletrônica da Prefeitura na Internet, com as orientações gerais para a inscrição no Cadastro de Contribuintes Mobiliários – CCM.

Art. 5º As despesas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6º Esta lei será regulamentada pelo Executivo no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar de sua publicação.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em  
02/06/2010

Ítalo Cardoso – PT - Presidente – Relator

Abou Anni – PV

Agnaldo Timóteo – PR

Juscelino Gadelha – PSDB

Floriano Pesaro – PSDB

Gabriel Chalita – PSB

João Antonio – PT

Kamia – DEM

1 In, "Direito Administrativo", 13ª edição. Brasília: Ímpetus. p.157.

2 In, Curso de Direito Administrativo. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 469.

3 In, "Direito Administrativo Moderno". 2ª edição. São Paulo: Ed. RT, p. 31.