CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

pl0594-20

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0594/20.

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Janaína Lima, que visa flexibilizar a exploração da atividade econômica em estacionamentos da cidade de São Paulo.

As alterações legislativas contidas na propositura sob análise podem ser resumidas da seguinte forma: (i) fica assegurado aos estacionamentos particulares o desenvolvimento de outras atividades econômicas no mesmo estabelecimento; (ii) fica dispensada a exigência de nova licença para o desenvolvimento de atividade alternativa ou complementar de baixo-risco, conforme previsão da lei federal 13.874/2019, que institui a Declaração de Direitos da Liberdade Econômica; (iii) passa a ser obrigatório o aproveitamento de licenças ambientais e sanitárias já concedidas para o desenvolvimento de outras atividades no mesmo estabelecimento; (iv) em relação ao agente público que exigir a comprovação de licença para o exercício de atividade alternativa, passa a ser exigido notificação escrita e justificada, sob pena de responsabilização administrativa.

De acordo com a justificativa, muitos estabelecimentos que exploram o ramo de estacionamento de veículos foram gravemente afetados pelos impactos econômicos advindos da pandemia da covid 19. Ainda conforme a exposição formulada pela autora, diversos desses estacionamentos possuem plenas condições para o desenvolvimento de outras atividades econômicas nos respectivos imóveis, encontrando, todavia, barreiras burocráticas que dificultam tal prática.

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura pode prosseguir em tramitação, na forma do substitutivo ao final apresentado.

Sob o ponto de vista da iniciativa, cumpre observar que a regra é a de que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, por força do art. 37, *caput*, da LOM.

Ademais, o projeto também encontra fundamento no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como no exercício do poder de polícia relativo às atividades econômicas existentes no Município.

Matéria RELCOM 392/2021. Documento assinado digitalmente por ARNALDO FARIA DE SA em 27/04/2021 e juntado ao PL 594/2020 por Sandra Tadeu. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=319079.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Encontra fundamento, portanto, no poder de polícia do Município, inerente à Administração Municipal, para restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade, cuja definição nos é dada pelo art. 78 do Código Tributário Nacional:

> *Art. 78 – Considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.*

Segundo ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, "pelo poder de polícia o Estado, mediante lei, condiciona, limita, o exercício da liberdade e da propriedade dos administrados, a fim de compatibilizá-las com o bem-estar social. Daí que a Administração fica incumbida de desenvolver certa atividade destinada a assegurar que a atuação dos particulares se mantenha consoante com as exigências legais, o que pressupõe a prática de atos, ora preventivos, ora fiscalizadores e ora repressivos" (*Curso de Direito Administrativo*, 5ª ed., Ed. Malheiros, p. 353).

Logo, no que tange ao aspecto formal subjetivo, incide a regra geral do *caput* do art. 37 da Lei Orgânica do Município, não havendo que se falar em iniciativa privativa do Prefeito ou nada que impeça a proposição de iniciativa parlamentar, uma vez que não há atribuição de ônus não compreendido nas atividades típicas do poder de polícia – mais especificamente de fiscalização – dos órgãos do Poder Executivo.

Quanto ao conteúdo do projeto, insta destacar que se insere em um conjunto de medidas legais recentemente inseridas no ordenamento jurídico com a publicação da Lei Federal n. 13.874/2019. Nesse sentido, mostra-se pertinente transcrever as lições do ilustre professor Giovani Corralo:

> A chamada Declaração de Direitos de Liberdade Econômica foi instituída pela Lei 13.874/19 enquanto um marco regulatório de cunho liberal, uma marca do atual Ministro da Economia, Paulo Guedes. Sua vigência iniciou em 13 de setembro de 2019, entretanto, observa-se que o Decreto

Matéria RELCOM 392/2021. Documento assinado digitalmente por ARNALDO FARIA DE SA em 27/04/2021 e juntado ao PL 594/2020 por Sandra Tadeu. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=319079.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

regulamentar 10.178/19 entra em vigor no dia 1º de setembro de 2020, a mitigar os efeitos imediatos da respectiva lei.

Tratam-se de normas que buscam proteger a livre iniciativa e o livre exercício das atividades econômicas a fim de limitar o papel regulador e normativo do Estado. Com abrangência distinta, atinge todos os entes partícipes do pacto federativo: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (CORRALO, Giovani da Silva. A declaração de direitos da liberdade econômica e o poder municipal: impacto da lei 13.874/19 nos Municípios Brasileiros. Direito e Desenvolvimento, João Pessoa, v. 11, n. 2, pg 97-110, jul/dez 2020)

Sobre o artigo 3°, I, da lei federal 13.874/2019, que dispensa a exigência de alvará prévio para atividades de baixo risco, lecionou o doutrinador:

Tais dispositivos consideram a posição dos municípios enquanto entes que integram o pacto federativo e que possuem autonomia para a regulação e o exercício da polícia administrativa nas atividades econômicas. Se assim não fosse, padeceria de inconstitucionalidade, por interferir em matérias do interesse local. Tal liberdade possibilita aos entes locais disciplinarem os critérios para a classificação dessas atividades e a determinação da que sejam atividades de baixo risco, que podem ser em número menor ou maior daqueles previsto na Resolução 51/19, o que dever ser feito através de lei municipal. Não é razoável simplesmente replicar o disposto na Resolução 51/19 e Decreto 10.179/19, especialmente as 287 atividades de risco baixo, sob pena de se incorrer no chamado desvio do poder de legislar – fenômeno também estudado por Gilmar Ferreira Mendes (1993, p. 255 271) –, pois o silêncio do município já remete a este efeito. Deve-se manter a dispensa da necessidade de alvará para essas atividades, o que não possibilita a imposição de quaisquer empecilhos legais, nem de forma maquilada para fins tributários. CORRALO, Giovani da Silva. A declaração de direitos da liberdade econômica e o poder municipal: impacto da lei 13.874/19 nos Municípios Brasileiros. Direito e Desenvolvimento, João Pessoa, v. 11, n. 2, pg 97-110, jul/dez 2020).

Nota-se, portanto, que a simplificação de procedimentos para o funcionamento de estabelecimentos que desenvolvem atividades de baixo risco vai ao encontro do disposto na legislação federal. Todavia, uma vez que a expressão legal “atividade econômica de baixo risco” constitui conceito jurídico indeterminado, compete ao município agregar concretude à

Matéria RELCOM 392/2021. Documento assinado digitalmente por ARNALDO FARIA DE SA em 27/04/2021 e juntado ao PL 594/2020 por Sandra Tadeu. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=319079.

norma, especificando as referidas atividades. Isso deve ser feito por meio de lei ou, até que esta venha a existir, regulamentação do Poder Executivo.

Ainda sobre o projeto, deve-se destacar a legislação infralegal do município já admite a utilização de um único imóvel para atividades secundárias, complementares e mistas, o que consta dos artigos 18, 19 e 20 do Decreto 49.460, de 30 de abril de 2008, que estabelece procedimentos para a emissão, por via eletrônica, das licenças de funcionamento:

> Art. 18 No requerimento eletrônico, o interessado deverá informar se exerce outra atividade no local.
>
> Art. 19 A expedição de licença de funcionamento eletrônica para atividade secundária ou complementar dependerá da prévia emissão e vigência da licença de funcionamento da atividade principal, de acordo com as bases de dados existentes.
>
> § 1º Consideram-se atividades secundárias ou complementares os estandes de venda de produtos embalados e prontos para o consumo em shopping centers, centros de compras, lojas de departamento ou magazines, mercados, supermercados, hipermercados e similares, sem acesso direto para a via pública.
>
> § 2º Para a expedição de licença de funcionamento eletrônica relativa à atividade secundária ou complementar, o interessado deverá informar:
>
> I - a atividade principal;
>
> II - o número da licença expedida para a atividade principal.
>
> Art. 20. Caracteriza-se como uso misto o exercício de 2 (duas) ou mais atividades na mesma edificação, que utilizem espaços e instalações em comum ou que funcionem de modo independente.
>
> Parágrafo único. A licença de funcionamento eletrônica poderá ser expedida para mais de uma atividade na mesma edificação, desde que elas sejam permitidas na zona de uso, atendidas as características e exigências estabelecidas em lei para cada atividade, inclusive no tocante à viabilidade do uso e à observância dos parâmetros de incomodidade e condições de instalação, cabendo ao interessado atender as exigências gerais e específicas previstas na Lei nº 11.228, de 1992.

Matéria RELCOM 392/2021. Documento assinado digitalmente por ARNALDO FARIA DE SA em 27/04/2021 e juntado ao PL 594/2020 por Sandra Tadeu. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=319079.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

O que se observa, de todo o exposto, é que a propositura é juridicamente hígida e possui diversos pontos compatíveis com o ordenamento normativo aplicável. Todavia, também fica claro que a matéria possui intricadas questões envolvendo a intersecção de leis federais, municipais e mesmo de legislação infralegal do município.

É certo, demais disso, que esta Casa já aprovou lei trazendo regras mais claras em tal sentido, sendo que, todavia, o Exmo. Sr. Prefeito vetou todo o capítulo II (arts. 2°, 3°, 4° e 5°) da lei municipal 17.481/2020, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica no Município de São Paulo. Tal capítulo tratava especificamente "dos licenciamentos".

Assim, esta Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa se pronuncia **PELA LEGALIDADE** da propositura.

Por se tratar de matéria sujeita ao quórum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, inciso X, do Regimento Interno desta Casa.

Nada obstante, apresenta-se Substitutivo para: (i) compatibilizar a propositura com a Lei Complementar 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação da leis, inclusive tornando-a harmônica com outros dispositivos da legislação federal e municipal; (ii) suprimir o termo "pena de responsabilização", dirigido ao "agente público", compatibilizando o dispositivo respectivo com a garantia constitucional ao devido processo administrativo (art. 5°, LV, Constituição Federal).

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 0594/20.

Dispõe sobre a flexibilização da exploração de atividade econômica em estabelecimentos privados no Município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Matéria RELCOM 392/2021. Documento assinado digitalmente por ARNALDO FARIA DE SA em 27/04/2021 e juntado ao PL 594/2020 por Sandra Tadeu. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=319079.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

pl0594-20

Art. 1º Fica assegurado aos estabelecimentos particulares que exploram o ramo de estacionamento de veículos no Município de São Paulo o exercício de outras atividades econômicas no mesmo estabelecimento, contanto que cumpridos todos os requisitos previstos na legislação municipal aplicável.

Art. 2º Fica dispensada a exigência de licença para atividade econômica alternativa ou complementar de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente estabelecimento de que trata esta lei ou de terceiros consensuais, nos termos do inciso I do art. 3º da Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, conforme a regulamentação do Poder Executivo.

Art. 3º No caso de atividades que requeiram nova licença, deverão ser aproveitadas, sempre que possível, a depender da natureza da atividade alternativa ou complementar, todas as licenças, incluídas as ambientais e sanitárias, já concedidas para a exploração da atividade de estacionamento de veículos, conforme regulamentação do Poder Executivo.

§ 1º A impossibilidade de aproveitamento das licenças já concedidas, nos termos do *caput*, deverá ser devidamente justificada, garantido ao responsável pelo estabelecimento o exercício do contraditório, na via administrativa.

§ 2º Na hipótese de aproveitamento das licenças anteriores, não serão devidas taxas em duplicidade, especialmente a Taxa de Fiscalização de Estabelecimentos de que trata a Lei nº 13.477, de 30 de dezembro de 2002.

Art. 4º - O agente público que exigir a comprovação de licença para o exercício das atividades alternativas de que trata esta lei deverá apresentar, ao responsável pelo estabelecimento, notificação escrita e devidamente identificada, na qual conste a exigência legal de obtenção de licença específica da atividade.

Parágrafo único. O descumprimento do disposto no *caput*, em caso de dolo, culpa ou erro grosseiro do agente público, poderá ensejar a aplicação de penalidade administrativa, observados os termos e procedimentos previstos na lei 8.989 de 29 de outubro de 1979.

Matéria RELCOM 392/2021. Documento assinado digitalmente por ARNALDO FARIA DE SA em 27/04/2021 e juntado ao PL 594/2020 por Sandra Tadeu. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=319079.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

pl0594-20

Art. 5° As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias suplementadas se necessário.

Art. 6º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em

CARLOS ALBERTO BEZERRA JR.

ALESSANDRO GUEDES

FARIA DE SÁ
Relator

GILBERTO NASCIMENTO JR.

RUBINHO NUNES

SANDRA TADEU

SANSÃO PEREIRA

THAMMY MIRANDA

TONINHO VESPOLI

Matéria RELCOM 392/2021. Documento assinado digitalmente por ARNALDO FARIA DE SA em 27/04/2021 e juntado ao PL 594/2020 por Sandra Tadeu. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=319079.