



pl0234-22

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0234/22.

Trata-se de projeto de lei de autoria do Nobre Vereador Alessandro Guedes, que dispõe sobre o termo de permissão de uso para vendedores ambulantes em eventos no Município de São Paulo.

De acordo com o artigo 1º, trata-se de um termo de permissão de uso com caráter precário e gratuito, específico para o local do evento e com validade por um período de 24 horas ou 7 dias.

O artigo 2º, por sua vez, traz uma série de deveres ao permissionário, como, por exemplo: (i) não utilizar espaço público para finalidades diversas da permitida; (ii) não ceder ou transferir a permissão de uso; e (iii) desocupar o espaço ao final do período estipulado.

Já o artigo 4º dispõe que o Município não será responsável, inclusive perante terceiros, por quaisquer prejuízos decorrentes das obras, serviços e trabalhos a cargo do permissionário.

Na justificativa, o autor informa que o projeto visa atender demandas de milhares de trabalhadores que atuam em lugares diversos, como imediações de estádios de futebol em dias de jogos, espetáculos culturais, provas de concursos públicos, carnaval, etc.

Em uma análise estritamente jurídica, deve-se reconhecer que o projeto possui aptidão para prosseguir em tramitação, na forma do substitutivo ao final apresentado.

Sob o aspecto jurídico-formal, constata-se que o projeto está inserido na competência legislativa desta Casa, espelhada nos artigos 30, incisos I e II, da Constituição Federal; 13, incisos I, II e XIV e 37, *caput* da Lei Orgânica do Município.

Ademais, tendo em vista o tema abordado, não resta dúvida de que a propositura pode ser inserida no âmbito da competência municipal para legislar sobre assuntos predominantemente locais (art. 30, inciso I, da Constituição Federal).

Por interesse local, conforme Dirley da Cunha Junior (*In "Curso de Direito Constitucional"*, 2ª edição, Salvador, Juspodivm, p. 841), entende-se, *não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato*. Mais precisamente, explana a jurista Fernanda Dias Menezes de Almeida (*In "Competências na Constituição de 1988"*, 6ª edição, São Paulo, Atlas, p. 98), o seguinte:



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

pl0234-22

(...) Já se percebe, pois, que muito da problemática das competências municipais gira necessariamente em torno da conceituação do que seja esse “interesse local”, que aparece na Constituição substituindo o “peculiar interesse” municipal do direito anterior.

A respeito desta última expressão já se solidificara toda uma construção doutrinária, avalizada pela jurisprudência de nossos Tribunais, no sentido de fazer coincidir o peculiar interesse com o interesse predominante 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 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



pl0234-22

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)

O Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já se pronunciou sobre a possibilidade de lei municipal, de iniciativa parlamentar, dispor sobre o comércio ambulante, contanto que não crie novas atribuições para a Administração e seus funcionários:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.627, de 29 de junho de 2021, do Município de Reginópolis, de iniciativa parlamentar, que "dispõe e regulamenta o exercício do comércio ambulante no Município e dá outras providências" – Alegação de afronta ao princípio da separação de Poderes – Inexistência – Iniciativa legislativa comum - Ausente violação da reserva da Administração ou de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo – Inconstitucionalidade parcial, contudo, no tocante à expressão 'à Secretaria da Fazenda ou Setor de Lançamento do Município de Reginópolis', constante no parágrafo 2º do artigo 3º, bem como o artigo 15, por imporem novas atribuições aos servidores públicos e, conseqüentemente, modificando o seu regime jurídico – A exigência da documentação listada no artigo 3º, parágrafo 1º para a formalização da licença também caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal – Vício de iniciativa e violação da reserva da Administração nestas partes - Artigos 24,



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

pl0234-22

parágrafo 2º, '4', 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – Alíneas 'g' e 'l', bem como o parágrafo único do artigo 4º que também limitam o exercício da atividade comercial ao proibir o comércio de produtos e serviços já existentes no local – Violação à livre iniciativa e ao exercício da atividade profissional, questões protegidas pela Carta Magna – Violação também dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade - Ofensa aos artigos 5º, inciso XIII e 170, parágrafo único, da Constituição Federal, bem como aos artigos 111 e 144 da Constituição Bandeirante – Expressão "regulamentadas por Decreto do Executivo", constante no artigo 12 que viola o princípio da legalidade, ao prever sanção administrativa de apreensão de bens por ato normativo do Executivo - Inconstitucionalidade parcial da Lei nº 2.627, de 29 de junho de 2021, do Município de Reginópolis – AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2194077-43.2021.8.26.0000; Relator (a): Elcio Trujillo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/03/2022; Data de Registro: 31/03/2022).

Em face das razões expostas, impõe-se a conclusão de que nada obsta o regular prosseguimento do projeto que encontra fundamento no artigo 30, I e II da Constituição Federal e no poder de polícia administrativa inerente à atuação do ente municipal.

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.

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

Não obstante, entendemos necessário adaptar o texto, a fim de adaptar o texto às regras de técnica legislativa elencadas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis e, especialmente, para excluir regras sobre responsabilidade civil, matéria cuja competência legislativa é privativa da União, nos termos do artigo 22, I da Constituição da República.



SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 0234/22.

Altera a lei nº 11.039, de 23 de agosto de 1991, que disciplina o exercício do comércio ou prestação de serviços ambulantes nas vias e logradouros públicos do Município de São Paulo, para dispor sobre o termo de permissão de uso de curta duração.

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

Art. 1º Acrescenta o art. 4º-A. à lei nº 11.039, de 23 de agosto de 1991, redigido da seguinte forma:

Art. 4º-A. Os vendedores ambulantes, enquadrados ou não nas categorias previstas no art. 4º, poderão solicitar a expedição de Termo de Permissão de Uso de Curta Duração, em caráter precário e gratuito, especificamente para local situado nos arredores de evento cultural, esportivo ou de outra natureza, e com validade por prazo de 24 horas a 7 dias. (NR)

Art. 2º Acrescenta a alínea “d)” ao art. 9º da lei nº 11.039, de 23 de agosto de 1991, com a seguinte redação:

d) expedição do respectivo Termo de Permissão de Uso de Curta Duração.

Art. 3º Acrescenta as seguintes alíneas ao art. 32 da lei nº 11.039, de 23 de agosto de 1991:

o) desocupar o espaço público utilizado ao final do período estipulado sem nenhum direito à retenção ou indenização por eventuais benfeitorias;



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

pl0234-22

p) não realizar qualquer alteração no espaço, por obra ou benfeitoria, sem prévia autorização da autoridade competente;

q) observar a legislação sobre a segurança e regularidade das edificações. (NR)

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,