



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0345/22.

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Gilberto Nascimento, que visa alterar a redação do art. 176 da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, que disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, para o fim de estender aos templos religiosos a fiscalização “prioritariamente orientadora”, já existente na legislação em vigor para as micro e pequenas empresas.

Na Justificativa, o autor esclarece que os templos e instituições religiosas, diferentemente das micro e pequenas empresas, estariam sendo multadas logo na primeira visita da fiscalização, sem ter oportunidade de fazer as adequações necessárias. Levando-se em consideração que as adequações implicam investimento, a multa imediatamente aplicada aos templos não somente feriria o princípio da isonomia (comparativamente às micro e pequenas empresas), como também seria uma dificuldade financeira a mais para o administrador.

Sob o ponto de vista jurídico a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação.

Inicialmente, cumpre observar que a matéria de fundo veiculada pelo projeto traduz nítido interesse local, encontrando respaldo na competência legislativa do Município, nos termos do art. 30, inciso I, da Constituição Federal, e art. 13, incisos I e XIV, da Lei Orgânica Municipal - LOM.

Sob o prisma formal, o projeto fundamenta-se no art. 37, *caput*, da LOM, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Segundo Hely Lopes Meirelles (*Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014), “Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração



direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental" (p. 633 – grifos acrescentados).

De se ressaltar ainda que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Por outro lado, a propositura encontra fundamento no poder de polícia administrativa, que, na definição cunhada por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (*Direito Administrativo*, 13ª ed., Brasília, Impetus, p.157), expressa "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 Administração, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa. Nessa linha, a lição de Marçal Justen Filho (*Curso de Direito Administrativo*, 3ª ed., São Paulo, Saraiva, 2008, p. 469):



“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.”

(grifos acrescentados)

No caso, propõe-se que os locais de culto sejam passíveis de regularização e reformas, caso haja orientação nesse sentido por parte da fiscalização. É o que se designa como “fiscalização de natureza prioritariamente orientadora”, atualmente prevista apenas para micro e pequenas empresas, na redação do art. 176 da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS (Lei nº 16.402/2016):

“Art. 176. No prazo de 180 dias (cento e oitenta dias), a Municipalidade deverá regulamentar em decreto a fiscalização de natureza prioritariamente orientadora para microempresas e empresas de pequeno porte em atendimento à legislação federal pertinente.” (grifos acrescentados)

Como se vê, o projeto pretende estender a norma do art. 176 aos templos religiosos, além de reduzir o prazo de regulamentação da lei, de 180 (cento e oitenta) para 90 (noventa) dias, medida que, do ponto de vista estritamente jurídico, se mostra razoável. Caberá, contudo, às Comissões de Mérito desta Casa a análise da conveniência e oportunidade da medida proposta.

Durante a tramitação do projeto deverão ser realizadas duas audiências públicas em atenção ao disposto no art. 41, inciso VI, da LOM.

Para ser aprovado, o projeto depende do voto de 3/5 (três quintos) dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 4º, inciso I, da LOM.

Ante ao exposto, sob o aspecto estritamente jurídico, somos **PELA LEGALIDADE.**

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,