CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0361/21.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Celso Giannazi, que proíbe a instalação e o funcionamento de clubes de tiros em um raio de 3 (três) quilômetros a partir de quaisquer estabelecimentos de ensino, públicos ou privados. Fundamenta tal pretensão na garantia da segurança das crianças.

Para tanto, o projeto determina a recusa na expedição de auto de licença e funcionamento pela Administração Pública Municipal para clubes de tiro que porventura pretendam se instalar dentro do limite desse raio e prevê também que os estabelecimentos que já estejam estabelecidos na área contida nesse perímetro, deverão realocar-se no prazo de 01 (um) ano a contar da publicação da lei.

Sob o aspecto jurídico a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Inicialmente cumpre observar que ao Município compete, com fundamento no art. 160, incisos I e II da Lei Orgânica do Município, disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, mais especificamente quanto à concessão e renovação de licenças de funcionamento, bem como condições de funcionamento.

Isso porque o Poder Público detém o chamado Poder de Polícia para ordenar a vida em sociedade, conforme definição legal do art. 78 do Código Tributário Nacional, *in verbis:*

> *Art. 78. Considera-se poder de polícia 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 Celso Antônio Bandeira de Mello, poder de polícia é "*a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção ("non facere") a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo*" (*Curso de Direito Administrativo*. 25ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 809).

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, nesses termos:

Matéria RELCOM 52/2023. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 27/02/2023. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=431736.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> *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)*
>
> *IV - estabelecer penalidades e aplicá-las aos infratores;*
> *(...)*

Importa observar que se por um lado a vedação absoluta da instalação de clubes de tiro no Município implica em afronta à livre iniciativa e à livre concorrência, ressaltando competir exclusivamente à União eventual proibição absoluta, por força do art. 22, inciso I da Constituição Federal, por outro, em tese, é possível ao Município regulamentar os locais em que o exercício de determinadas atividades seja permitido, com fundamento no Poder de Polícia e no já citado art. 160 da Lei Orgânica Municipal.

Nesse sentido já se pronunciou o E. Tribunal de Justiça de São Paulo:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 3.645, de 03 de junho de 2.014, que altera os dispositivos da Lei Municipal nº 3.631, de 1º de abril de 2014 e dá outras providências. Alteração da distância permitida entre postos de combustíveis e demais estabelecimentos. VÍCIO DE INICIATIVA. Inexistência. Competência concorrente da Câmara Municipal para legislar sobre o tema. Precedente do STF acerca da possibilidade do Município estipular distância entre estabelecimentos visando a segurança dos cidadãos. AUMENTO DE DESPESAS SEM DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. Inocorrência. A Lei alterada já dispunha sobre a dotação orçamentária em seu art. 5º, o qual não sofreu alteração. Norma que impõe obrigações a particulares. Exercício da polícia administrativa. Dever de fiscalização do Executivo. Ação improcedente. (ADIN 2020848-52.2015.8.26.0000, Rel. Péricles Piza, j. 12/08/2015)

No entanto, embora insira-se no âmbito da competência municipal disciplinar o exercício de atividades econômicas desenvolvidas em seu território, com fundamento no chamado Poder de Polícia, é certo que tal competência não é absoluta pois há que ser exercida nos limites do estritamente necessário para o alcance da finalidade pública pretendida, sob pena de violação do princípio da proporcionalidade.

Nesse sentido é a lição do doutrinador Bandeira de Mello que conceitua o princípio da proporcionalidade como o equilíbrio entre a medida adotada e o seu alcance. E pontua a necessidade de que não sejam aplicadas restrições maiores ou providências mais duras que o necessário para a realização da finalidade.

É de se ter presente, tal como enfatizado pelo eminente Ministro Gilmar Ferreira Mendes, que *"a aferição da constitucionalidade da lei em face do princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso, contempla os próprios limites do poder de conformação outorgado ao legislador. (...) Um juízo definitivo sobre a*

Matéria RELCOM 52/2023. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 27/02/2023. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=431736.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

proporcionalidade da medida há de resultar da rigorosa ponderação e do possível equilíbrio entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador" (DireitoPúblico.com.br – Revista Diálogo Jurídico: O Princípio da Proporcionalidade na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: Novas Leituras – Min. Gilmar Ferreira Mendes). Grifo nosso.

Nesse sentido, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello que

> *Mormente no caso da utilização de meios coativos, que, bem por isso, interferem energicamente com a liberdade individual, é preciso que a Administração se comporte com extrema cautela, nunca se servindo de meios mais enérgicos que os necessários à obtenção do resultado pretendido pela lei, sob pena do vício jurídico que acarretará responsabilidade da Administração. Importa que haja proporcionalidade entre a medida adotada e a finalidade legal a ser atingida.* (*In* Curso de Direito Administrativo. 26ª edição. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 836)

Desta forma, há que se fazer uma análise acerca do ônus imposto pela norma frente à proporcionalidade e adequação da finalidade jurídica pretendida.

Nesse aspecto insta observar que a propositura só pretende vedar a instalação de tais estabelecimentos em áreas próximas a escolas e que eventual adaptação quanto ao raio de abrangência da medida, se necessário, incumbirá às D. Comissões de Mérito desta Casa.

Por outro lado, o Estatuto da Criança e do Adolescente prevê em seu art. 81, inciso I, a proibição da venda de armas, munições e explosivos para crianças e adolescentes. De se observar que o art. 80, também do Estatuto da Criança e do Adolescente, veda a entrada e a permanência de crianças e adolescentes em estabelecimentos que explorem comercialmente bilhar, sinuca ou congênere ou por casas de jogos, mas que não há previsão sobre casas de tiro.

Por fim, convém lembrar que as crianças e os adolescentes se enquadram entre aqueles sujeitos especiais – assim como os idosos e as pessoas com deficiência – aos quais o ordenamento jurídico determina que seja dada proteção especial. Exatamente neste sentido dispõem o art. 227 da Constituição Federal e o art. 7º, parágrafo único da Lei Orgânica do Município, este último estabelecendo que a criança e o adolescente são considerados prioridade absoluta do Município.

Nesse sentido, a Lei Orgânica do Município, em regra acrescentada pela Emenda 37/13, estabelece que:

> "Art. 229-A - O Poder Público Municipal assegurará, em absoluta prioridade, programas que garantam à criança, ao adolescente e ao jovem o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, colocando-os

Matéria RELCOM 52/2023. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 27/02/2023. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=431736.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. ”

Assim, a restrição à atividade econômica para promover a proteção à saúde e à vida de crianças e adolescentes se mostra razoável e proporcional. Trata-se, com efeito, de medida apta a agregar efetividade à norma prevista no artigo 7º do Estatuto da Criança e do Adolescente, cuja redação pede-se vênia para transcrever:

> “Art. 7º A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência.”

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

Por se tratar de matéria afeta à Criança, ao Adolescente e ao Jovem, deverão ser convocadas ao menos duas audiências públicas durante a tramitação deste projeto de lei, nos termos do artigo 41, inciso XI, da Lei Orgânica do Município.

Pelo exposto somos

PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,

Matéria RELCOM 52/2023. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 27/02/2023. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=431736.