



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0102/23

Trata-se de projeto de lei, de autoria dos nobres Vereadores Rubinho Nunes e Fernando Holiday, que visa estabelecer multas e sanções administrativas a quem praticar invasões contra propriedades públicas ou privadas no âmbito do município de São Paulo.

A justificativa ao projeto esclarece que *“a invasão de propriedade é um problema grave que afeta não só os proprietários, usufrutuários e possuidores dos imóveis, mas também a segurança e a ordem pública. Além disso, a invasão pode gerar danos ambientais, urbanísticos, produtivos, bem como afeta a qualidade de vida dos moradores da região em que ocorreu o crime”*.

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

No que tange ao aspecto formal, o projeto encontra fundamento no artigo 37, *caput*, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Em relação à matéria, consoante o disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Por outro lado, o projeto, ao dispor sobre a imposição de multa administrativa, encontra fundamento no poder de polícia, cuja definição legal 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 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:

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)

Ensina a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Direito Administrativo, 24ª edição, Ed. Atlas, pág. 119):

“O poder de polícia que o estado exerce pode incidir em duas áreas de atuação estatal: na administrativa e na judiciária.

A principal diferença que se costuma apontar entre as duas está no caráter preventivo da polícia administrativa e no repressivo da polícia judiciária. A primeira terá por objetivo impedir as ações antissociais, e a segunda, punir os infratores da lei penal.

A diferença não é, no entanto, absoluta, pois a polícia administrativa pode agir preventivamente (como, por exemplo, proibindo o porte de armas ou a direção de veículos automotores), como pode agir repressivamente (a exemplo do que ocorre quando apreende a arma usada indevidamente ou a licença do motorista infrator). No entanto, pode-se dizer que, nas duas hipóteses, ela está tentando impedir que o comportamento individual cause prejuízos maiores à coletividade; nesse sentido, é certo dizer que a polícia administrativa é preventiva. Mas, ainda assim, falta precisão ao critério, porque também pode-se dizer que a polícia judiciária, embora seja repressiva em relação ao indivíduo infrator da lei penal, é também preventiva em relação ao interesse geral, porque, punindo-o, tenta evitar que o indivíduo volte a incidir na mesma infração.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Conforme Álvaro Lazzarini (in RJTJ-SP, v. 98:20-25), a linha de diferenciação está na ocorrência ou não de ilícito penal. Com efeito, quando atua na área do ilícito puramente administrativo (preventiva ou repressivamente), a polícia é administrativa. Quando o ilícito penal é praticado, é a polícia judiciária que age.

*A primeira se rege pelo Direito Administrativo, incidindo sobre bens, **direitos** ou atividades; a segunda, pelo direito processual penal, incidindo sobre pessoas.” – grifos no original.*

Há que se ressaltar ainda que a sanção penal não impede a sanção administrativa. É o que se passa, por exemplo, com a chamada “polícia dos costumes”, muitas delas apenas criminalmente e também combatidas pelo poder de polícia da Administração Pública. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles:

“Como infrações penais, esses atos antijurídicos ficam sujeitos a repressão por parte da polícia judiciária, **mas sua prevenção cabe igualmente à polícia administrativa**, através de medidas destinadas a impedir a formação de ambiente para seu cometimento. Com esse objetivo, a Administração Municipal pode proibir, por lei, ou negar alvará para a instalação ou funcionamento de casas de tavolagem, de bares, de cabarés, de boates, de estabelecimentos de jogos e outros mais que favoreçam a ociosidade e os vícios de toda ordem, ou mesmo determinar seu fechamento, se se revelarem atentatórios dos bons costumes ou prejudiciais à vizinhança.” (**Direito Municipal Brasileiro**, 15ª ed., São Paulo, Malheiros, 2006, p. 502 – negritos acrescentados)

Com efeito, configura ilícito penal a apropriação, no todo ou em parte, de coisa imóvel alheia, assim como o chamado esbulho possessório que se caracteriza pela invasão, com violência a pessoa ou grave ameaça, ou mediante concurso de mais de duas pessoas, de terreno ou edifício alheio (art. 161, *caput* e §1º, II, do Código Penal). A pena é de detenção, de um a seis meses, e multa.

Além da punição na esfera penal, a intenção do legislador é que a previsão de punição na esfera administrativa reforce o impedimento à conduta que se pretende combater.

Para ser aprovado o projeto dependerá de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Sendo assim, sob o aspecto jurídico somos pela **LEGALIDADE** nos moldes do Substitutivo ora apresentado a pedido do autor.



SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0102/23.

Estabelece multas e sanções administrativas a quem praticar invasões contra propriedades públicas ou privadas no âmbito do município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica estabelecida multas e outras sanções administrativas a quem cometer o ato de invasão de propriedade, esbulho e turbação de posse de qualquer bem imóvel público ou privado, no município de São Paulo.

Art. 2º Entende-se por invasão o ato de entrar ou permanecer, clandestina ou astuciosamente, ou contra a vontade expressa ou tácita de quem de direito, em casa alheia ou em suas dependências, conforme especificado no Art. 150 do Código de Processo Penal.

Art. 3º O descumprimento desta lei sujeitará aos infratores ou responsáveis pela invasão à multa de 2.950 (dois mil, novecentos e cinquenta) UFESP, a qual será aplicada em dobro em caso de reincidência.

§ 1º A aferição de eventual invasão pode ser feita por qualquer cidadão, ou proprietária e, ainda, *ex officio*, por qualquer agente público.

§2º Constatada a invasão, as autoridades públicas deverão ser comunicadas, sendo indispensável a apresentação de boletim de ocorrência.

Art. 4º A aplicação da multa será de competência do órgão municipal responsável pela fiscalização do uso e ocupação do solo.

Art. 5º Em qualquer caso, será garantida a ampla defesa aos acusados da infração, antes da imposição definitiva da multa.

Art. 6º O infrator terá um prazo de 15 dias para recorrer acerca da aplicação da multa.



Art. 7º O valor arrecadado com as multas deverá ser destinado ao Fundo Municipal de Habitação.

Art. 8º Sem prejuízo da penalidade imposta aos invasores descrito no art. 2º desta Lei, fica ainda os infratores proibidos de participar de concurso público ou processo seletivo de administração pública municipal direta ou indireta, participar de conselhos participativos, bem como assumir função pública a que título for, pelo prazo de 8 (oito) anos, a contar do cometimento da infração.

Art. 9º Esta lei poderá ser regulamentada no que couber, baixando-se as normas que se fizerem necessárias.

Art. 10. As despesas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, podendo ser suplementadas, se necessário.

Art. 11. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

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