

A autoria da presente Proposição é do Vereador José Antonio Caldini Crespo.

Dispõe sobre a concessão de Alvarás de Funcionamento no Município de Sorocaba e dá outras providências.

Nenhum imóvel poderá ser utilizado para funcionamento de atividades comerciais, industriais, institucionais, de prestação de serviços e similares, sem Alvará de funcionamento expedido pela PMS. Para os efeitos desta lei, entende-se como sinônimas as expressões “Licença” e “Alvará” de funcionamento. A expedição do Alvará a que se refere a Lei ficará condicionada ao atendimento, por parte do interessado, da legislação pertinente em vigor e, em especial, das normas de parcelamento, uso e ocupação do solo, de segurança, higiene, sossego público, proteção de crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiência (Art. 1º); o Alvará de funcionamento deverá obrigatoriamente ser renovado: quando ocorrerem alterações do tipo ou características da atividade, ou da razão social do estabelecimento; quando forem executadas modificações internas ou externas na estrutura, tubulações,

fiações ou revestimento da edificação utilizada; em decorrência de expressa disposição legal (Art. 2º); compete a PMS proceder, a seus critérios de oportunidade e forma, ou em razão de denúncia fundamentada de organização social ou munícipe, vistorias documentais e “in loco”, com a finalidade de verificar o cumprimento dos dispositivos desta lei (Art. 3º); as infrações às disposições desta lei serão punidas com multa equivalente a uma vez o valor venal da edificação onde houver ocorrido o funcionamento irregular, dobrada em caso de reincidência (Art. 4º); em caso de irregularidade continuada, após a aplicação de duas multas, o alvará de funcionamento será definitivamente cassado (Art. 5º); cláusula de despesa (Art. 6º); esta lei entrará em vigor 60 dias após a data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário (Art. 7º).

**Este Projeto de Lei encontra respaldo em nosso Direito Positivo, com exceção da normatização da multa, disposta no art. 4º deste PL**, neste diapasão passaremos a expor:

Verifica-se que este PL tem o intuito de normatizar sobre a concessão de Alvarás de Funcionamento. As disposições desta Proposição encontram fundamento no Poder de Polícia, o qual é conceituado no Código Tributário Nacional, nos termos infra:

*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 ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos.*

Conforme o dispositivo legal, retro descrito, a poder de polícia é uma faculdade de que dispõe a administração pública de regular a pratica de atos, em razão de interesse público.

Conforme estabelece a Lei Orgânica, é de competência Municipal a concessão de licença, para localização, instalação e funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços; diz a LOM:

*TÍTULO II*  
*DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL*

*Art. 4º Compete ao Município:*

*XXII – conceder licença para:*

*a) localização, instalação e funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços;*

Nos valem os do Magistério de Fernanda Marinela, para conceituar Poder de Polícia:

*7. PODER DE POLÍCIA*

*7.1. Conceito*

*O Poder de Polícia é um instrumento conferido ao administrador que lhe permite condicionar, restringir, frenar o exercício de atividade, o uso e gozo de bens e direitos pelos particulares, em nome do interesse da coletividade.*

*Destarte, é possível conceituar Poder de Polícia como atividade da Administração Pública que se expressa por meio de atos normativos ou concretos, com fundamentos na supremacia geral e, na forma da lei, de condicionar a liberdade e a propriedade dos indivíduos mediante ações fiscalizadoras, preventivas e repressivas, impondo aos administrados comportamentos compatíveis com o interesse sociais sedimentados no sistema normativo<sup>1</sup>.*

Destaca-se, ainda, a conceituação de Poder de Polícia da lavra do eminente administrativista Hely Lopes Meirelles:

### *7.1 Conceito*

*Poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.*

---

<sup>1</sup> MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. Niterói/RJ, 2010, Editora Impetus, 4ª Edição. 201 p.

*Em linguagem menos técnica, podemos dizer que o poder de polícia é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual. Por esse mecanismo, que faz parte de toda Administração, o Estado detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança<sup>2</sup>.*

Nota-se que este PL encontra embasamento no Poder de Polícia, o qual é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar atividades e direitos individuais em prol do interesse público.

Outrossim sublinha-se que **o art. 2º deste PL dispõe sobre a renovação do Alvará de Funcionamento**, destaca-se que o STF decidiu que é constitucional a taxa de renovação de funcionamento e localização municipal, desde que efetivo o exercício do poder de polícia, destaca-se a seguir os diversos julgados a demonstrar a jurisprudência pacífica do STF sobre a questão: RE 588.222, Rel. Gilmar Mendes, julgamento em 16.06.2010. Plenário, DJE de 03.09.2010; no mesmo sentido: AI 677.664 AgR, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 05.05.2009, Primeira Turma, DJE de 19.06.2009; AI 553.880, AgR. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 17.03.2009, Primeira Turma, DJE de 17.04.2009; RE 549.221.ED, voto do Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 17.2.2009, Segunda Turma, DJE de 20.03.2009; ARE 664.722, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão democrática, julgamento em 12.03.2012, DJE

---

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo**. São Paulo/SP, 2010, Malheiros Editores, 37ª Edição. 175 p.

de 21.03.2012; AI 707.357.ED, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 02.02.2010, Segunda Turma, DJE de 02.02.2010.

Por todo o exposto, **constata-se que esta Proposição encontra guarida no Direito Pátrio**, pois é de competência do Município, a concessão de licença para a localização, instalação e funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços; bem como face o Poder de Polícia de que dispõe a Administração, esta poderá condicionar atividades e direitos individuais em prol do interesse público; **sendo que, sob o aspecto jurídico, nada a opor, com exceção do constante no art. 4º deste PL, no que diz respeito a equivalência da multa a ser imposta: “uma vez o valor venal da edificação onde houver ocorrido o funcionamento irregular, dobrada no caso de reincidência”, pois:**

Primeiramente frisa-se que o Valor Venal é a estimativa que o Poder Público realiza sobre o preço, o valor de venda da edificação, sendo que a PMS estabelece os valores do metro quadrado para o exercício de 2013, nas diversas categorias de construções, observa-se que o patamar mínimo do metro quadrado para construção que visa atividade comercial ou de prestação de serviço é de R\$ 518,54, sendo que uma edificação com tais característica com uma metragem que 500 m<sup>2</sup>, alcançaria o montante do Valor Venal de **R\$ 259.270,00**, no caso em tela seria este o valor da multa, **face a irregularidade da não renovação do Alvará de funcionamento**, sendo aplicado o valor da multa no valor de **R\$ 518.540,00**, no caso de reincidência .

Sublinha-se que a multa nos patamares acima é excessiva e ultrapassa os limites do razoável, invoca-se, a propósito, o magistério de Sacha Calmon Navarro Coelho: “(...) uma multa excessiva, ultrapassando o razoável para dissuadir ações ilícitas e para punir os transgressores (caracteres punitivo e preventivo da

penalidade), caracteriza, de fato, uma maneira indireta de burlar o dispositivo constitucional que proíbe o confisco. Este só poderá se efetivar se e quando atuante a sua hipótese de incidência e exige todo um ‘processus’. A aplicação de uma medida de confisco é totalmente diferente da aplicação de uma multa. Quando esta é tal que agride violentamente o patrimônio do cidadão contribuinte, caracteriza-se como confisco indireto e, por isso, é inconstitucional”.

A lição de Sampaio Dória, por sua vez, não soa destoante: “(...) não se admitirá que, a pretexto de castigar infrações, o legislador confisque a propriedade individual (...). Para que a multa se considere confiscatória, é necessário que inexista qualquer conexão entre a penalidade imposta e a infração cometida, ou que a pena seja desproporcionada ao delito ou infração tributários praticados”.

Somando-se ao posicionamento da Doutrina Pátria, acima citada, destaca-se que o Supremo Tribunal Federal, firmou posicionamento de que multas desproporcionais são inconstitucionais por contrastarem com o princípio do não confisco, consagrado no art. 150, IV, Constituição da República; destaca-se infra alguns julgado do STF, a demonstrar a jurisprudência pacífica do Tribunal sobre a questão:

**ARE 637717 AgR / GO - GOIÁS**

**AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM  
AGRAVO**

**Relator(a):** Min. LUIZ FUX  
**Julgamento:** 13/03/2012 Órgão Julgador: Primeira  
Turma

**Publicação**

ACÓRDÃO ELETRÔNICO

DJe-065 DIVULG 29-03-2012 PUBLIC 30-03-2012

RTJ VOL-00220- PP-00599

**Parte(s)**

AGTE.(S) : ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE  
GOIÁS

AGDO.(A/S) : LABORATÓRIO KINDER LTDA

ADV.(A/S) : UARIAN FERREIRA DA SILVA

**Ementa**

**Ementa:** AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO  
EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. TRIBUTÁRIO. MULTA.  
CARÁTER CONFISCATÓRIO. PRECEDENTES. 1. Q  
princípio da vedação do confisco, previsto no art. 150, IV, da  
Constituição Federal, também se aplica às multas. Precedentes:  
RE n. 523.471-AgR, Segunda Turma Relator o Ministro  
JOAQUIM BARBOSA, DJe de 23.04.2010 e AI n. 482.281-AgR,  
Primeira Turma, Relator o Ministro RICARDO

*LEWANDOWSKI, DJe de 21.08.2009. 2. In casu o acórdão recorrido assentou: AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. MULTA PREVISTA NO ARTIGO 71, INCISO II, DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO ESTADUAL. Diante da declaração de inconstitucionalidade do artigo 71, inciso II, do Código Tributário Estadual, o dispositivo perdeu sua eficácia e, conseqüentemente, os valores que nele sustentavam o título exequendo. Assim sendo, acolho a exceção de pré-executividade, ante a declaração de inconstitucionalidade do artigo 71, inciso II, do Código Tributário Estadual frente ao artigo 150, inciso IV, da Constituição Federal. Agravo conhecido e provido. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (g.n.)*

*AI 482281 AgR / SP - SÃO PAULO  
AG.REG.NO AGRAVO DE INSTRUMENTO  
Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI  
Julgamento: 30/06/2009 Órgão Julgador: Primeira  
Turma*

***Publicação***

*DJe-157 DIVULG 20-08-2009 PUBLIC 21-08-2009  
EMENT VOL-02370-07 PP-01390  
LEXSTF v. 31, n. 368, 2009, p. 127-130*

***Parte(s)***

*AGTE.(S): UNIÃO  
ADV.(A/S): PFN - RODRIGO PEREIRA DE MELLO*

AGDO.(A/S): FRUTARIA CAXIAS DO SUL LTDA  
ADV.(A/S): JOSELAINE ZATORRE E OUTRO(A/S)

**Ementa**

**EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTÁRIO. MULTA PUNITIVA. VEDAÇÃO DE TRIBUTAÇÃO CONFISCATÓRIA. ART. 3º DA LEI 8.846/94. ADI 1.075-MC/DF. EFICÁCIA ERGA OMNES DA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO IMPROVIDO. I - É aplicável a proibição constitucional do confisco em matéria tributária, ainda que se trate de multa fiscal resultante do inadimplemento pelo contribuinte de suas obrigações tributárias. Precedentes. II - Eficácia erga omnes da medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade, conforme disposto no art. 11, § 1º, da Lei 9.868/99. III - Inexistência de novos argumentos capazes de afastar as razões expendidas na decisão ora atacada, que deve ser mantida. IV - Agravo regimental improvido. (g.n.)**

**ADI 551 / RJ - RIO DE JANEIRO  
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO  
Julgamento: 24/10/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno**

**Publicação**

**DJ 14-02-2003 PP-00058 EMENT VOL-02098-01 PP-00039**

*Parte(s)*

*REQTE. : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO*

*ADVDOS.: RICARDO AZIZ CRETTON E OUTRO*

*REQDO. : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO*

*Ementa*

***EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. §§ 2.º E 3.º DO ART. 57 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. FIXAÇÃO DE VALORES MÍNIMOS PARA MULTAS PELO NÃO-RECOLHIMENTO E SONEGAÇÃO DE TRIBUTOS ESTADUAIS. VIOLAÇÃO AO INCISO IV DO ART. 150 DA CARTA DA REPÚBLICA. A desproporção entre o desrespeito à norma tributária e sua consequência jurídica, a multa, evidencia o caráter confiscatório desta, atentando contra o patrimônio do contribuinte, em contrariedade ao mencionado dispositivo do texto constitucional federal. Ação julgada procedente. (g. n.)***

*Os demais tribunais não destoam desse entendimento:*

***O princípio, segundo o qual é vedado ao Poder Público utilizar tributo com efeito de confisco, consubstanciado no art. 150,***

***inciso IV, da vigente Constituição Federal, pode ser aplicado à multa** no sentido de evitar a desproporcionalidade entre a infração e a falta, quando extrapolado o dimensionamento necessário ao desestímulo da inadimplência, gerando forte lesão ao direito do contribuinte, com correspondente enriquecimento sem causa da União. Precedente do STF (ADIN 1075-DF, Relator Min. Celso de Mello)”. (TRF – 4ª Região, AC nº 565765, Rel. Juiz Luis Carlos de Castro Lugon, DJ: 13/08/2003). (g.n.)*

Finalizando e reiterando, opina-se pela juridicidade desta proposição, apenas excepcionando o art. 4º deste PL, o qual é inconstitucional, tendo em vista que estipulação de multa equivalente ao valor de venda da edificação, contrasta com o princípio do não confisco consagrado no inciso IV, art. 150, Constituição da República Federativa do Brasil.

**E ainda, tão só frisa-se que o disposto no art. 7º deste PL, que estabelece que “revogada as disposições em contrário” contraria a Lei Complementar Federal nº 95/98,** que dispõe sobre a elaboração de leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59, Constituição Federal, pois estabelece o art. 9º, da Lei Complementar acima citada que: “A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições revogadas”.

Destaca-se que está em tramitação nesta casa de Leis, de iniciativa parlamentar, o PL nº 475/2011, o qual trata de matéria correlata a esta Proposição, ou seja, normatiza sobre alvará de funcionamento, nos termos seguintes:

“dispõe sobre a cassação de alvará de funcionamento de estabelecimentos comerciais do Município de Sorocaba que mantenham em seu interior caça-níqueis ou outras máquinas eletrônicas programadas para exploração de jogos de azar”, sendo que o parecer conclusivo desta Secretaria Jurídica foi pela juridicidade do aludido PL, sendo que o mesmo está guardado inclusão na Ordem do Dia, deste 15.12.2011.

Observa-se que está em vigência a Lei Municipal nº 7.385, de 23 de maio de 2005, de autoria de Edil desta Casa de Leis, cujo parecer desta Secretaria Jurídica foi pela legalidade e constitucionalidade do aludido PL; estabelece nos termos seguintes a mencionada Lei: “Dispõe sobre a cassação de Alvará e a Licença de Funcionamento dos Estabelecimentos de Postos de Combustíveis que comercializarem produtos adulterados e ou fora dos padrões exigidos pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) e dá outras providências.

Informa-se, ainda, que está em vigência a Lei Municipal nº 6.044, de 04 de novembro de 1999, de iniciativa de Vereador desta Casa, sendo que esta Secretaria Jurídica, exarou parecer pela legalidade e constitucionalidade da Proposição, a qual dispõe sobre matéria correlata a este PL; diz a aludida Lei: “Regulamenta a Concessão de Licença para instalação, localização e funcionamento dos escritórios de Detetives Particulares ( pessoa física) e agência de Investigação Particulares (pessoa jurídica) e dá outras providências.

Observa-se por derradeiro, que pelo fato de estar em vigência a Lei Municipal nº 8.345, de 27 de dezembro de 2007, a qual versa sobre a mesma matéria disposta neste PL, dispõe sobre a concessão de licença de funcionamento, não obstaculiza a tramitação desta Proposição, sendo que em sendo convertido em Lei este

PL, o aparente conflito de normas se resolve aplicando-se a espécie a norma de regência infra sublinhada:

*Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.*

*Art. 2º Não se destinando a vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.*

*§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a interior.*

É o parecer.

Sorocaba, 27 de fevereiro de 2013.

MARCOS MACIEL PEREIRA

ASSESSOR JURÍDICO

De acordo:

MARCIA PEGORELLI ANTUNES

Secretária Jurídica