



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT N° 118/2020

Teresina (PI), 28 de agosto de 2020.

Assunto: Projeto de Lei n° 136/2020

Autor: Ver. Levino dos Santos

Ementa: "Dispensa a exigência de alvará para funcionamento de templos religiosos e dá outras providências".

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

O Vereador identificado em epígrafe apresentou projeto de lei cuja ementa é a seguinte: "Dispensa a exigência de alvará para funcionamento de templos religiosos e dá outras providências".

As razões da proposta estão elencadas na justificativa anexa ao projeto

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo legislativo, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)

(...)

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ n° 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá. (grifo nosso)

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento Municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a **competência da divisão de redação legislativa**, conforme artigo 32 da Resolução Normativa nº 111/2018:

*Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete **analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa**; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas.*

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

Embora relevante a preocupação do proponente, a proposição legislativa em tela não merece prosperar, tendo em vista a existência de vício de inconstitucionalidade, conforme será adiante explanado.

De início, cumpre observar que a matéria relativa ao ordenamento territorial, o planejamento urbano e a fiscalização de áreas de uso e ocupação do solo são de interesse local, portanto, inseridas na competência do município, conforme estabelece expressamente a Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso VIII. Confira:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Em simetria a esse preceito constitucional maior, está a Constituição Piauiense, *in verbis*:

Art. 22. Compete aos Municípios:

(...)

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

No mesmo sentido, também é a previsão contida na Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, conforme os artigos abaixo transcritos:

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

(...)

VI – prover o adequado ordenamento territorial de sua zona urbana e núcleos habitacionais rurais, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo; (grifo nosso)

Art. 20. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, no que se refere ao seguinte:

(...)

XIII – ao ordenamento, ao parcelamento, ao uso e à ocupação do solo urbano; (grifo nosso)

Superado esse ponto a respeito da competência legislativa do município sobre a matéria, cumpre verificar, avançando na análise jurídica, se a proposição não incorre em inconstitucionalidade material.

A par do que foi acima explanado, cumpre destacar que ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo correspondem funções específicas e separadas. Por força do princípio da separação dos poderes – verdadeira cláusula pétrea entre nós – tem-se que ao Poder Executivo cabe a função típica de administrar e ao Poder Legislativo, em par com a função de fiscalizar os atos do poder público, a de legislar.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

A propósito do tema, o magistral HELY LOPES MEIRELLES (in direito municipal brasileiro, 6ª Ed., Malheiros Editores, 1990 p. 438/439) elucida que:

A atribuição típica e predominante da Câmara é normativa, isto é, a de regular a administração do município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Poder Executivo, personalizado no prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

No caso em tela, não é despidendo salientar que incumbe ao Prefeito a função de adaptar a legislação sobre o uso e ocupação do solo urbano ao plano físico, além da licença de funcionamento e, no exercício dessa atividade, não pode sofrer indevida interferência do Poder Legislativo.

Compete, assim, com exclusividade, ao Poder Executivo, o exercício de atos que impliquem no gerir de atividades municipais, dentre eles os que compreendem a ocupação e uso do solo urbano.

In casu, observa-se que o projeto em tela, ao pretender dispensar a exigência de alvará de funcionamento aos templos religiosos, acaba obstando o exercício do poder de polícia pertencente à Administração Pública; representando, por conseguinte, afronta ao princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88.

Com efeito, evidencia-se que o projeto impõe séria restrição ao pleno exercício do poder de polícia concedido à Administração para a proteção do meio ambiente e da ordem urbanística do município.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Indubitavelmente, a proposição, se aprovada, inviabilizará completamente o exercício do poder de polícia por parte dos órgãos e entidades de fiscalização municipais, quanto às normas relativas à segurança das edificações, urbanísticas, sanitárias e ambientais.

Com efeito, esse entendimento reflete o posicionamento do Pretório Excelso que declarou a inconstitucionalidade de regra da Constituição de Minas Gerais que dispensava templos religiosos da exigência de alvará e de outras espécies de licenciamento. De acordo com o STF, a norma limitava a autonomia dos municípios prevista na Constituição e contrariava o princípio da separação de Poderes.

Nesse sentido, confira a ementa do julgado supramencionado, decisão na ADI 5696, data de publicação dje 11/11/2019 - Ata nº 171/2019 (DJE nº 245, divulgado em 08/11/2019):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.696

MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO E URBANÍSTICO. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. EMENDA 44/2000 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. DISPENSA DE EXIGÊNCIA DE ALVARÁ OU LICENCIAMENTO PARA O FUNCIONAMENTOS DE TEMPLOS RELIGIOSOS. PROIBIÇÃO DE LIMITAÇÕES DE CARÁTER GEOGRÁFICO À INSTALAÇÃO DE TEMPLOS. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE POLÍTICA URBANA, ORDENAMENTO E OCUPAÇÃO DO SOLO. LEI FEDERAL 10.257/2001 E DIRETRIZES GERAIS DA POLÍTICA URBANA. ATRIBUIÇÃO DOS PODERES PÚBLICOS MUNICIPAIS. AUTONOMIA MUNICIPAL. PODER DE POLÍCIA E RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA.

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

3. A Constituição, em matéria de Direito Urbanístico, embora prevista a competência material da União para a edição de diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX, da CF) e regras gerais sobre direito urbanístico (art. 24, I, c/c § 1º, da CF), conferiu protagonismo aos Municípios na concepção e execução dessas políticas públicas (art. 30, I e VIII, c/c art. 182, da CF), como previsto na Lei Federal 10.257/2001, ao atribuir aos Poderes Públicos municipais a edição dos planos diretores, como instrumentos de política urbana.

4. A norma impugnada, constante da Constituição Estadual, pretendeu restringir o alcance de instrumentos de ordenamento urbano a cargo dos Municípios, desequilibrando a divisão de competências estabelecida no texto constitucional em prejuízo da autonomia municipal e em contrariedade ao regramento geral editado pela União

5. O verificação de requisitos para a concessão de alvarás e licenciamentos insere-se no Poder de Polícia, cujo exercício é atividade administrativa de competência do Poder Executivo e, portanto, submetida à reserva de administração (art. 2º, c/c art. 61, § 1º, II, e art. 84, II e VI, "a", da CF). 6. Ação Direta julgada procedente. (grifos acrescidos)

Por oportuno, vale acrescentar que é possível vislumbrar o mesmo raciocínio em julgado extraído do Informativo de Jurisprudência nº 154 (ano 2008) do TJDF, *in verbis*:

O Conselho Especial, por maioria, julgou procedente, com efeito "ex tunc", a Ação Direta para declarar a inconstitucionalidade material da Lei Distrital nº 3.704/2005, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre alvará de funcionamento para estabelecimentos comerciais, industriais e institucionais. Para o Relator, que foi acompanhado pela maioria, a Lei padece de inconstitucionalidade ao dispensar os templos religiosos da exigência de alvará de funcionamento, isentá-los do pagamento de taxas e permitir a expedição de até dois alvarás de funcionamento para um mesmo endereço. Segundo o seu voto, ao dispensar a exigência de alvará de funcionamento aos templos de qualquer culto, a mencionada Lei obsta o exercício do poder de polícia pertencente à Administração Pública e viola os arts. 15, inc. XIV, 314, "caput" e parágrafo único, incs. III, IV, V



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

e XI, alínea "a", da LODF. Ao dispor sobre a isenção do pagamento de taxas aos templos de qualquer culto, a norma impugnada viola o disposto no art. 128, inc. II, da LODF, porquanto impõe tratamento privilegiado concedido injustificadamente aos templos. Outrossim, ao permitir a expedição de mais de um alvará de funcionamento para um mesmo endereço, possibilita a ocupação desordenada no território do DF e não permite a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

20060020011582ADI, Rel. Des. EDSON ALFREDO SMANIOTTO. Des. JOÃO MARIOSI - voto minoritário. Data do Julgamento 26/08/2008.

Portanto, a proposição ora analisada, sendo de origem parlamentar, representa ingerência indevida em seara submetida à reserva de administração.

Diante das razões expendidas, tendo em vista a inconstitucionalidade, forçoso é ter que contrariar a pretensão do seu proponente.

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **REJEIÇÃO** do projeto de lei ordinária ora tratado, por vislumbrar vício de inconstitucionalidade que obsta sua normal tramitação.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Flavielle e. Coelho
FLAVIELLE CARVALHO COELHO
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 07883-2 CMT
Flavielle Carvalho Coelho
- Assessora Jurídica Legislativa - CMT
Mat.: 07883-2