



Memorando 47.847/2024

Assunto: LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES - INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO V, DO ART. 170 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. CÓDIGO DE POSTURAS. CONCEITO DE ESTABELECIMENTO. DECRETO MUNICIPAL 15.003/2022. LICENCIAMENTO PRÉVIO. TEMPLOS RELIGIOSOS.

I - PARECER JURÍDICO REFERENCIAL. DIREITO URBANÍSTICO. CÓDIGO DE POSTURAS.

II – EM RESPEITO AO ORDENAMENTO JURÍDICO LOCAL (CÓDIGO DE POSTURAS), A REALIZAÇÃO DOS ATOS PREVISTOS NO PROCEDIMENTO DENOMINADO “LICENCIAMENTO PRÉVIO” DEVE OCORRER ANTES DO INÍCIO DAS ATIVIDADES A SEREM EXERCIDAS EM ESTABELECIMENTO COMERCIAL, INDUSTRIAL OU CIVIL.

III - IMPOSSIBILIDADE DE SE EXIGIR/REALIZAR O PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO PRÉVIO POSITIVADO NO CÓDIGO DE POSTURAS EM FACE DAS ENTIDADES RELIGIOSAS COM RELAÇÃO ÀS ATIVIDADES A SEREM PRATICADAS EM SEUS TEMPLOS, CONSIDERANDO QUE NOS TEMPLOS NÃO SE PRÁTICA ATIVIDADE COMERCIAL, INDUSTRIAL OU CIVIL, ALÉM DA EXPRESSA DISPENSA DE TAL PROCEDIMENTO POSITIVADA NO DECRETO MUNICIPAL Nº 15.003/2022, QUE ELENCOU AS ATIVIDADES DAS ORGANIZAÇÕES RELIGIOSAS COMO SENDO DE BAIXO RISCO, DISPENSANDO-AS DOS “ATOS PÚBLICOS DE LIBERAÇÃO DA ATIVIDADE”.

IV - ENTRETANTO, OS TEMPLOS RELIGIOSOS DEVEM SE SUBMETER AOS POSSÍVEIS LICENCIAMENTOS E AUTORIZAÇÕES DE CONSTRUÇÕES, OBRAS, REGULARIZAÇÃO EDILÍCIA, NORMAS AMBIENTAIS, DE SEGURANÇA, SANITÁRIAS E DE POSTURAS APLICÁVEIS, CABENDO TAMBÉM AO PODER PÚBLICO MUNICIPAL, COM BASE NO SEU PODER DE POLÍCIA, FISCALIZAR E GARANTIR QUE AS ATIVIDADES PRATICADAS EM TEMPLOS RELIGIOSOS NÃO AFETEM OS INTERESSES DA COLETIVIDADE OU COLOQUEM EM RISCO, NO QUE SE REFERE ÀS CONDIÇÕES DOS TEMPLOS, A SEGURANÇA DOS PRÓPRIOS FREQUENTADORES.

Prefeitura de Juiz de Fora

Av. Brasil, Nº 2001 - Centro, Juiz de Fora - MG

CEP: 3606010 | Juiz de Fora - MG | Telefone: (32) 3690- 8158

**V - RECOMENDAÇÕES RECORRENTES.
POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO A CASOS IDÊNTICOS.
DESNECESSIDADE DE EMISSÃO DE PARECER
JURÍDICO, UMA VEZ OBSERVADOS OS REQUISITOS
DA PRESENTE MANIFESTAÇÃO REFERENCIAL.**

À Gerente do DEPCONSU,

Dra. Fabiana Aparecida Fortes de Almeida Rôllo,

Trata-se de questionamento submetido pela SEDIC no qual o Gerente do Departamento para Melhoria do Ambiente de Negócios e Atração de Investimentos indagou a este DEPCONSU como a PJF deve proceder com relação aos pedidos de licenciamento dos templos religiosos, tendo em vista a redação do art. 76 do Código de Posturas Municipal e a declaração de inconstitucionalidade da “nova” redação do inciso V, do art. 170 da Constituição do Estado de Minas Gerais (modificada em decorrência da emenda 44/2000) declarada pela Suprema Corte em 2019.

Sem maiores delongas, passo ao enfrentamento da questão.

Primeiramente, é preciso analisar os fundamentos que ensejaram no entendimento do STF para declarar a inconstitucionalidade da redação do inciso V, do art. 170 da Constituição do Estado de Minas Gerais, modificado através da emenda 44/2000.

De acordo com o acórdão da ADI 5696/MG, **o dispositivo foi declarado inconstitucional por ter interferido no protagonismo concedido pela CF/1988 aos Municípios para a concepção e execução das políticas públicas referentes à edição de diretrizes para o desenvolvimento urbano e na criação das regras específicas sobre direito urbanístico.**

Ou seja, **o dispositivo não foi declarado inconstitucional por conta do mérito da dispensa da exigência de alvará ou de qualquer outro tipo de licenciamento para o funcionamento de templo religioso, mas sim pela indevida invasão da competência municipal para conceber e executar as suas próprias regras de direito urbanístico e desenvolvimento urbano, de acordo com os interesses e peculiaridades locais.**

No âmbito do Município de Juiz de Fora a regulamentação acerca do licenciamento prévio (sendo o alvará apenas um dos elementos desse procedimento) encontra-se positivada através da Lei 11.197/06 (Código de Posturas).



O questionamento da UG suscitou a possibilidade de aplicação do art. 76 do Código de Posturas aos templos religiosos (utilizados pelas organizações religiosas) como consequência lógica da declaração de inconstitucionalidade declarada pelo STF, o que a meu ver, smj e *data venia*, não seria a medida correta, senão vejamos.

De acordo com o art. 76:

*"Todo **estabelecimento** deverá observar as normas técnicas pertinentes à sua natureza e ainda as previsões inerentes ao uso e ocupação do solo, higiene, segurança e meio ambiente, bem como da acessibilidade, se destinado ao uso público."*

De acordo com o artigo 1.142 do Código Civil Brasileiro, "*Considera-se estabelecimento todo o complexo de bens organizado, **para o exercício da empresa, por empresário, ou por sociedade empresária***".

Com base na melhor doutrina, o estabelecimento empresarial é o conjunto de bens materiais e imateriais utilizados pelo empresário para exercer sua atividade econômica. Inclui elementos como instalações, equipamentos, mercadorias, marca, clientela e organização.

Porém, **o legislador municipal ampliou o conceito de estabelecimento ao conceituar da seguinte forma:**

Art. 77 **Toda atividade comercial, industrial ou civil**, exercida em estabelecimentos fixos ou individuais, por profissionais autônomos, está condicionada ao prévio licenciamento pelo Poder Executivo, no âmbito de sua competência.

§ 1º **Entende-se por estabelecimento, para os fins desta Lei, o espaço físico utilizado para o exercício de qualquer atividade comercial, industrial ou civil.**

§ 2º O licenciamento a que se refere o caput **compreenderá a consulta prévia, o alvará de localização e funcionamento e inscrição para o exercício da atividade autônoma.**

Portanto, no âmbito do MJF (Código de Posturas), estabelecimento é o espaço físico utilizado para o exercício de qualquer **atividade comercial, industrial ou civil.**

Nesse sentido, resta claro que **os templos religiosos não se encaixam nos conceitos de atividade comercial e industrial, portanto, resta saber qual o conceito legal de atividade civil.**

De acordo com o ordenamento jurídico pátrio e com a doutrina dominante, **as atividades que não são desenvolvidas através do elemento de empresa serão chamadas de atividades civis.**

O próprio parágrafo único do artigo 966 do código civil nos traz o conceito do que seriam as “atividades civis”:

*“Não se considera empresário **quem exerce profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística**, ainda com o concurso de auxiliares ou colaboradores, salvo se o exercício da profissão constituir elemento de empresa.”*

Outrossim, não é possível encaixar as atividades praticadas nos templos religiosos como atividade intelectual, de natureza científica, literária ou artística.

Portanto, a meu ver, considerando que o ordenamento local (código de posturas) apenas prevê o licenciamento prévio (**compreendendo neste procedimento a consulta prévia, o alvará de localização e funcionamento e a inscrição para o exercício da atividade autônoma**) de atividades comerciais, industriais e civis, **enquanto não publicada lei municipal determinando a obrigatoriedade de forma expressa e os requisitos específicos de tal licenciamento das atividades realizadas em templos religiosos, não pode o Poder Público aplicar os arts. 76 a 83 do Código de Posturas em face das organizações religiosas.**

Entretanto, a impossibilidade de exigência do licenciamento prévio¹ para o exercício da atividade praticada nos templos religiosos no âmbito do Código de Posturas, até a presente data, não afasta destas instituições a observância dos demais dispositivos da legislação municipal relacionados à segurança das edificações, obras, construções, reformas, higiene, proteção ambiental, ordem pública, acessibilidade, mobilidade, conforto, etc.

Nesse sentido, é importante destacar o art. 84 do próprio Código de Posturas que assim dispõe:

Art. 84 **Além do alvará**² para exercício da atividade comercial, industrial ou civil, exercida em estabelecimentos, **deverão ser obtidas as licenças adequadas dos demais órgãos competentes, o que comprovará a adequação da atividade aos requisitos e normas relativos a:**

- I - condições físicas e espaciais do estabelecimento;
- II - instalações;
- III - requisitos de higiene pública;
- IV - requisitos de segurança, prevenção contra incêndio, moral e sossego público, entre outros previstos em Lei;
- V - requisitos ambientais;

¹ Novamente, o licenciamento prévio compreende a consulta prévia, o alvará de localização e funcionamento e inscrição para o exercício da atividade autônoma.

² Acredito que neste ponto o legislador cometeu um pequeno equívoco, pois “alvará” não é sinônimo de licenciamento prévio, sendo que o alvará é apenas um dos elementos do licenciamento prévio das atividades comerciais, industriais ou civis. O correto a meu ver, seria a seguinte redação: Além do licenciamento prévio para exercício da atividade comercial, industrial ou civil, exercida em estabelecimentos

VI - normas técnicas aplicáveis;

VII - eventuais exigências de entidades de classe.

O dispositivo supra deixa claro que além do alvará (a meu ver, deveria o legislador ter utilizado a expressão licenciamento prévio neste artigo) inexigível aos templos religiosos, existem outras licenças/autorizações que podem ser exigidas de qualquer ATIVIDADE.

É importante observar neste artigo que, com relação às demais licenças porventura exigidas no ordenamento jurídico, o legislador não limitou quais seriam as atividades a serem licenciadas, assim como fez na regulamentação da exigência do “licenciamento prévio” quando restou limitada tal obrigação apenas aos estabelecimentos onde se observa o exercício de atividade comercial, industrial ou civil.

Sendo assim, é importante deixar claro que a impossibilidade de se exigir o licenciamento prévio dos templos religiosos em Juiz de Fora com base no Código de Posturas não decorre de nenhuma proteção especial às instituições religiosas como tentou emplacar a Emenda à Constituição Estadual nº44/2000, mas sim diante da ausência de determinação legal, já que o Código de Posturas prevê a necessidade de licenciamento prévio apenas de estabelecimentos comerciais, industriais e civis.

Entretanto, isso não é um salvo conduto para que as instituições religiosas não observem as demais normas aplicáveis à higiene, normas técnicas, questões de segurança, prevenção contra incêndio, sossego público, ambientais, das edificações, obras, demolições, reformas, etc.

Assim, na atual sistemática legislativa do Município, os templos religiosos estão dispensados da consulta prévia, de obtenção (e renovação) do alvará de localização e funcionamento e da realização de inscrição para o exercício da atividade, entretanto, por exemplo, caso uma entidade religiosa deseje construir ou realizar uma obra, por óbvio, todas as normas municipais de posturas, ordenamento urbano e ambientais deverão ser observadas.

Veja que até o presente momento, o Código de Posturas não prevê a necessidade de que as entidades religiosas realizem consulta prévia, obtenham alvará de localização e funcionamento e realizem a inscrição para o exercício da atividade, não tendo sido afastadas as demais normas aplicáveis a todas as pessoas físicas e jurídicas de qualquer natureza que podem ser objeto de fiscalização da administração municipal com base no seu Poder de Polícia, especialmente no que se refere à proteção da legislação urbanística, ambiental e da vizinhança, que por óbvio são plenamente aplicáveis a qualquer entidade religiosa.

Me parece que tal entendimento tem respaldo, inclusive, na Carta Magna de 1988, já que o legislador constitucional assim regulamentou:

Art. 5º - VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, **sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;**

Prefeitura de Juiz de Fora

Av. Brasil, Nº 2001 - Centro, Juiz de Fora - MG

CEP: 3606010 | Juiz de Fora - MG | Telefone: (32) 3690- 8158



É **vedado** à União, aos Estados, ao Distrito Federal e **aos Municípios**:

I - **estabelecer cultos religiosos ou igrejas**, subvencioná-los, **embaraçar-lhes o funcionamento** ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;

Portanto, o entendimento ora apresentando, smj, encontra-se de acordo com o ordenamento constitucional e local, ou seja, as entidades religiosas não precisam de uma “autorização prévia” para funcionar ou de um alvará de localização a ser renovado anualmente, o que poderia configurar, inclusive, uma ameaça ao livre exercício dos cultos religiosos, direito fundamental e expressamente vedado pela Constituição Federal.

A título de exemplificação, o Município de São Paulo dispensa o alvará de funcionamento dos templos religiosos com capacidade inferior a 250 pessoas (Art. 4º e 23º do Decreto nº 49.969/2008). No Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre e Uberlândia, as respectivas normas locais dispensam expressamente tal exigência dos templos religiosos.

Entretanto, em algumas ocasiões tais normas já foram consideradas inconstitucionais pelo Poder Judiciário, senão vejamos:

DISPENSA. TEMPLO RELIGIOSO. ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO. SUPREMACIA. INTERESSE PÚBLICO. INTERESSE PRIVADO. INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL.

A dispensa da exigência de alvará de funcionamento para templos religiosos obsta à Administração o exercício de atividades de polícia administrativa, vez que cria áreas imunes à sua atuação, causando graves prejuízos à segurança e à incolumidade pública. **A Administração não pode proibir os templos de se instalarem e funcionarem, sob perigo de ofensa à liberdade de culto, porém, deve exigir que suas atividades ocorram em ambiente seguro, que garanta a incolumidade dos frequentadores e a tranqüilidade da vizinhança, pois se trata de supremacia do interesse público em face do particular.** É evidente, ainda, que tal dispensa afronta os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, razoabilidade, motivação e do interesse público, tornando possível a ocupação desordenada do território do DF, com prejuízos a toda população local. Dessa forma, a Lei Distrital nº 1.350/1996 deve ser considerada inconstitucional à luz dos art. 15, inc. XIV, 19, caput, 117, caput, 314, caput e parágrafo único, incs. III, IV,

Prefeitura de Juiz de Fora



V e XI, alínea "a", da Lei Orgânica do Distrito Federal. Maioria. (20020020014799 ADI, Rel. Des. GETULIO PINHEIRO, Data do Julgamento 25/05/2004.)

É importante deixar consignado que, em que pese a omissão do Código de Posturas, a questão é regulamentada em Juiz de Fora através do Decreto Municipal Nº 15.003/2022, no qual em seu anexo I, as “ATIVIDADES DE ORGANIZAÇÕES RELIGIOSAS OU FILOSOFICAS” foram definidas como risco I (baixo risco), sendo que o próprio Decreto determinou que tal classificação tem a finalidade específica e exclusiva de dispensar a necessidade dos atos públicos³ de liberação da atividade econômica⁴ para a instalação e o funcionamento do estabelecimento no âmbito do Município de Juiz de Fora.

É possível vislumbrar que os dispositivos do Decreto, smj, estão em total consonância com o racional apresentado neste opinativo, já que as entidades religiosas estão dispensadas dos atos públicos de liberação da atividade, porém, não estão isentas de observarem as demais normas ambientais, de segurança, sanitárias e de posturas aplicáveis:

Art. 6º Para que o estabelecimento seja dispensado da emissão dos atos públicos de liberação da atividade econômica no âmbito municipal, todas as atividades econômicas constantes no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ deverão ser consideradas como de baixo risco.

§ 1º A dispensa de atos públicos de liberação da atividade econômica **não dispensa ou substitui os procedimentos relacionados ao licenciamento e autorizações de construção e nem aqueles afetos à regularização edilícia.**

§ 2º O direito à dispensa de ato público de liberação da atividade econômica **não isenta o responsável legal pelo empreendimento da observância dos critérios de localização do estabelecimento, quando for o caso, bem como das normas ambientais, de segurança, sanitárias e de posturas aplicáveis.**

§ 3º **Os estabelecimentos dispensados de atos públicos de liberação da atividade econômica ficam submetidos à fiscalização pelos órgãos de controle federal, estadual ou municipal, com a finalidade de resguardar os direitos coletivos e o cumprimento das normas,** em conformidade com o §2º do art. 3º da Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.

Concluindo, **sugiro que a Unidade Consulente (SEDIC), em conjunto com a SESMAUR, SEPUR e demais unidades porventura relacionadas ao tema, caso entendam pela necessidade, procedam com os estudos necessários para implementar**

³ II - atos públicos de liberação da atividade econômica: **permissões, licenças e alvarás emitidos pela Administração Pública Municipal referentes a instalação e ao funcionamento de estabelecimentos que exerçam atividades econômicas.**

⁴ Importante salientar que o Decreto, em que pese regulamentar de forma preponderante as atividades econômicas, incluiu as organizações religiosas no Anexo I.



a regulamentação acerca dos requisitos específicos a serem observados pelas entidades religiosas quando do início de suas atividades, no âmbito do Município de Juiz de Fora, no sentido de garantir, ao mesmo tempo, o livre exercício aos cultos religiosos em conjunto com a observância das normas relativas à segurança das edificações, ocupação urbana, direito de vizinhança, normas de higiene, questões ambientais, etc.

Enquanto a questão não é expressamente regulamentada em Juiz de Fora, a administração deve observar o que prevê o Código de Posturas e o Decreto 15.003/2022, ou seja, as entidades religiosas (com relação aos seus respectivos locais de cultos/tempos) estão dispensadas dos procedimentos previstos nos atos de “licenciamento prévio”, entretanto, devem se submeter ao licenciamento e às respectivas autorizações relacionadas às construções, regularizações edilícias, normas ambientais, de segurança, sanitárias e de posturas aplicáveis, **cabendo ao Poder Público Municipal, com base no seu Poder de Polícia, fiscalizar e garantir que as atividades religiosas praticadas nos templos não afetem os interesses da coletividade, os quais compete ao Poder Público velar e proteger.**

CONCLUSÃO

Diante do exposto, em respeito ao ordenamento jurídico local (Código de Posturas) que prevê a necessidade da realização dos procedimentos previstos no licenciamento prévio apenas quando do início das atividades a serem exercidas em estabelecimento comercial, industrial ou civil, em conjunto com as normas do Decreto Municipal nº 15.003/2022 que elencou as atividades das organizações religiosas como sendo de baixo risco, dispensando-as dos “*atos públicos de liberação da atividade*”, entendo pela impossibilidade de se exigir/realizar o procedimento de licenciamento prévio positivado no Código de Posturas em face das entidades religiosas, entretanto, estas organizações devem se submeter aos possíveis licenciamentos e autorizações de construções, obras, regularização edilícia, normas ambientais, de segurança, sanitárias e de posturas aplicáveis, cabendo ao Poder Público Municipal, com base no seu Poder de Polícia, fiscalizar e garantir que as atividades praticadas em templos religiosos não afetem os interesses da coletividade ou coloquem em risco a segurança dos próprios frequentadores dos templos.

Sugiro que a Unidade Consulente (SEDIC), em conjunto com a SESMAUR, SEPUR e demais unidades porventura relacionadas ao tema, caso entendam pela necessidade, procedam com os estudos necessários para implementar a regulamentação acerca dos requisitos específicos a serem observados pelas entidades religiosas quando do início de suas atividades, no âmbito do Município de Juiz de Fora, no sentido de garantir, ao mesmo tempo, o livre exercício dos cultos religiosos em conjunto com a observância das normas relativas à segurança das edificações, ocupação urbana, direito de vizinhança, questões ambientais, etc.



Por todo exposto, com a manifestação que me competia, encaminho o processo à V. consideração superior.

É o parecer. Sub Censura.

Juiz de Fora/MG, 17 de maio de 2024.

Rodrigo Fernandez Botelho
Procurador Municipal - Mat. 57681601
PGM/ DEPCONSU