



Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 116/2019

Autoria: Vereadores Enzo Samuel e Valdemir Virgino

Ementa: “Dispõe sobre a apresentação de artistas de rua nos logradouros públicos no Município de Teresina, e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO:

Os ilustres Enzo Samuel e Valdemir Virgino apresentaram projeto de lei com a seguinte ementa: “Dispõe sobre a apresentação de artistas de rua nos logradouros públicos no Município de Teresina, e dá outras providências”.

Em suma, os nobres parlamentares explanaram, em justificativa escrita, que o escopo da proposição é propiciar a ampliação de políticas públicas que fortaleçam a arte pública e os artistas de rua.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

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.

[...]

§ 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



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

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

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 – EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seus autores, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Ademais, percebe-se que a distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

A proposição legislativa em enfoque é bastante salutar, haja vista que possui o escopo de disciplinar a utilização dos espaços públicos para manifestações culturais de artistas de ruas.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Quanto à competência para legislar sobre a matéria, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 estabelece, em seu art. 24, inciso IX, que essa será exercida concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal. Eis a sua redação:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (grifei)

A par disso, é imperioso destacar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88, bem como no art. 12, inciso I e art. 20, inciso I, estes últimos extraídos da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, respectivamente (grifos acrescidos):

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

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:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

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:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que concerne:

Convém trazer à baila, na mesma ordem de ideias, os ensinamentos expendidos por Gilmar Ferreira Mendes:

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais. (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Da análise da proposição em tela, impende observar que o projeto atende ao interesse local, porquanto se coaduna com os dispositivos da LOM, transcritos abaixo:

Art. 227. O Município garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes de cultura, como também apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Município protegerá as manifestações das culturas populares, observando o seguinte:

I – criação, manutenção e abertura de espaço público devidamente equipados e capazes de garantir a produção, divulgação e apresentação das manifestações culturais, artísticas, folclóricas e artesanais;

De outra banda, quanto à iniciativa para tratar da matéria, verifica-se que não se trata de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, encontrando amparo legal no art. 50, da LOM e no art. 105, do RICMT, abaixo transcritos:

Art. 50. A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.

Art. 105. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma da legislação em vigor. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

No que tange à iniciativa para o processo legislativo, destaque-se que o caso doas autos não se enquadra naquelas hipóteses de iniciativa reservada do Poder Executivo. A propósito, confira o art. 50, da LOM e o art. 105, do RICMT, abaixo transcritos:

Art. 50. A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.

Art. 105. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma da legislação em vigor.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

É certo que determinadas leis são de iniciativa privativa de certas pessoas, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por elas, sob pena de se configurar vício formal de iniciativa, e, por conseguinte, inconstitucionalidade do referido ato normativo.

As hipóteses de iniciativa reservada do Presidente da República (art. 61, §1º, CRFB/88), pelos princípios da simetria e da separação de Poderes, devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal, ou seja, referidas matérias terão de ser iniciadas pelos Chefes do Executivo (Governadores dos Estados e do DF e Prefeitos), sob pena de se incorrer em inconstitucionalidade formal subjetiva.

No projeto em tela, verifica-se que não houve vício de iniciativa, vez que a lei não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos e não fixa remuneração; não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos, tampouco sobre o seu regime jurídico.

Com efeito, esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência do Pretório Excelso, consoante se observa dos precedentes a seguir (grifos acrescentados):

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade. 1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como "norma geral". 2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e). 3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

verifica. 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente. (ADI 2444, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 02.02.2015)

(...) Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores órgãos do Poder Executivo. Precedentes". (ADI 3394/AM Rel. Min Eros Grau, j. 02 de abril de 2007).

Ressalte-se que, *in casu*, o projeto de lei não promove ingerência indevida na administração dos bens de uso comum do povo, uma vez que intenta tão somente disciplinar a utilização dos espaços públicos para manifestações culturais, não adentrando sobre a estrutura ou a atribuição de órgãos do município tampouco sobre o regime jurídico dos servidores públicos.

Superados esses pontos, considerando a matéria tratada nos autos, impende assinalar que a proposição se presta a afirmar liberdades já reconhecidas pela Constituição Federal, tais como, os direitos subjetivos públicos a liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença e a liberdade de reunião pacífica, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente (artigo 5^a, incisos IX e XVI).

Na esteira desse raciocínio, impende destacar os julgados seguintes, envolvendo essa temática (grifos acrescidos):

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI QUE DISPÕE SOBRE A UTILIZAÇÃO DE VIAS E LOGRADOUROS POR ARTISTA DE RUA. VICIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. A necessidade do exercício do poder de polícia administrativa em razão da utilização de espaços públicos para apresentação de artistas de rua é inerente às funções administrativas próprias do Município, decorrentes das liberdades subjetivas constitucionalmente asseguradas. Vício de iniciativa incorrente. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70057515439,



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Denise Oliveira Cezar, Julgado em 11/05/2015)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 4.821, DE 27 DE ABRIL DE 2012. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DE PARLAMENTAR. DIPLOMA QUE NÃO INVADE COMPETÊNCIA RESERVADA AO PODER EXECUTIVO – DIPLOMA COMPATÍVEL COM O ART. 253 DA LODF – IMPROCEDÊNCIA. Se o Parlamento se houve no espaço que lhe é destinado, sem afetar o conjunto urbanístico de Brasília e sem promover ingerência indevida na administração dos bens do Distrito Federal, não se detecta inconstitucionalidade da Lei 4.821, de 27 de abril de 2012, por vício de iniciativa. **Demonstrado que a lei impugnada estabelece um regramento mínimo a ser observado nas manifestações artísticas e culturais realizadas em bens públicos de uso comum do povo, eventual dúvida quanto ao alcance do dispositivo legal deve ser resolvida pelo intérprete, não sendo necessária a declaração de inconstitucionalidade.***

De outra banda, é de se ver que o projeto de lei em tela, ao pretender disciplinar a utilização dos espaços públicos para manifestações culturais, encontra fundamento no poder de polícia administrativa do Município, poder inerente à Administração Municipal para restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade, cuja definição nos é dada pelo art. 78, do Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966):

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. (grifo nosso)

Por outro lado, da análise da proposição, vê-se que os incisos II e III do art. 1º da proposição conflitam com entendimento externado pelo tribunal abaixo, em análise da constitucionalidade de lei municipal muito semelhante ao projeto ora apresentado, confira (grifos acrescidos):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA LEI Nº 6.058, DE 28 DE JULHO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE AMERICANA/SP, QUE 'PROÍBE A REALIZAÇÃO DE ATOS E ATIVIDADES QUE CONSTITUAM PERIGO OU OBSTÁCULO PARA O TRÂNSITO DE VEÍCULOS E PEDESTRES REALIZADOS NOS CRUZAMENTOS DE



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

VIAS URBANAS, SINALIZADAS POR SEMÁFORO OU NÃO, E DISPÕE SOBRE O ENCAMINHAMENTO DA POPULAÇÃO DE RUA E PESSOAS CARENTES, QUE ESTEJAM PRATICANDO TAIS ATOS ÀS COMPETENTES ENTIDADES ASSISTENCIAIS' - DISPOSITIVOS QUE DESBORDAM DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL, ALCANÇANDO MATÉRIA PRIVATIVAMENTE RESERVADA À UNIÃO (TRÂNSITO) - ARTIGOS 22, INCISO XI, E 30, INCISOS I E II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS - PEDIDO INICIAL JULGADO PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2187414-20.2017.8.26.0000, ÓRGÃO ESPECIAL TJ/SP, Rel. Des. Francisco Casconi, julgada em 3.10.2018, julgaram a ação procedente, por maioria de votos)

Além disso, vê-se que o inciso VII do art. 1º da proposição representa violação ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício e profissão, bem como à livre iniciativa.

Sendo assim, neste ponto, em razão dos vícios acima apontados, recomenda-se a supressão dos dispositivos supramencionados (incisos II, III e VII, do art. 1º).

Diante da explanação acima, conclui-se que a proposição legislativa vai ao encontro do ordenamento jurídico, haja vista que disciplina, com fulcro em bases constitucionalmente legítimas, assunto de interesse evidentemente municipal, ressalvando, contudo, as observações feitas em relação aos incisos II, III e VII, todos do art. 1º do projeto de lei.

V – CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária; **RESSALVANDO**, contudo, os incisos II, III e VII, do art. 1º do projeto.

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

Flavielle Carvalho Coelho
FLAVIELLE CARVALHO COELHO
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 07883-2 CMT

Flavielle Carvalho Coelho
Assessora Jurídica Legislativa - CMT
Mat.: 07883-2