



PARECER AJL/CMT Nº 125/2018

Teresina (PI), 30 de agosto de 2018.

Assunto: Projeto de Lei nº 134/2018

Autor: Vereador Aluisio Sampaio

Ementa: “Dispõe sobre a comercialização de alimentos em áreas públicas e particulares – FOOD TRUCKS”.

I – RELATÓRIO

O insigne Vereador Aluisio Sampaio apresentou Projeto de Lei com a seguinte ementa: “Dispõe sobre a comercialização de alimentos em áreas públicas e particulares – FOOD TRUCKS”.

Em sua justificativa, o autor explicitou que a proposição objetiva regulamentar a comercialização de alimentos através dos “food trucks”, como forma de incentivar esse tipo de atividade e dar condições para o município fiscalizar tal prática.

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 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. (grifei)

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 seu autor, 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.

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

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

IV - ANÁLISE SOBRE O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL

Embora louvável a intenção do nobre parlamentar em regulamentar a comercialização de alimentos realizada diretamente ao consumidor através da atividade denominada “Food Truck”, visando, dentre outros, garantir a fiscalização e o monitoramento dessas atividades pelos órgãos municipais, tal proposição não se compatibiliza com o ordenamento jurídico pátrio consoante se explica adiante.



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

Inicialmente, vislumbra-se que as normas propostas pelo ilustre Vereador são equivalentes às normas constantes no Código Municipal de Posturas, Lei Complementar nº 3.610/2007, em pleno vigor no âmbito do município de Teresina.

Com efeito, o Código de Posturas do Município, que é lei complementar, repise-se, é o responsável pela regulamentação da matéria proposta no Projeto de Lei em comento, nos termos do seu artigo 1º, que assim dispõe:

Art. 1º Este Código contém medidas de polícia administrativa de competência do município em matéria de higiene e ordem pública, costumes legais, bem como de funcionamento dos estabelecimentos industriais, comerciais e prestadores de serviços, estatuinto as necessárias relações entre o poder público local e os munícipes, visando disciplinar o exercício dos direitos individuais para o bem-estar geral.

A respeito da matéria veiculada no projeto em testilha, impende registrar que diversas normas regulamentadoras da localização e funcionamento de trailers encontram-se positivadas na Seção IV, do Capítulo III do já citado Código de Posturas, sendo que a observância de tais normas são determinantes para a concessão ou não de permissão para operacionalização da atividade. Por oportuno, confira a definição trazida pela lei: 3

Art. 77. Para os efeitos desta Lei, entende-se por trailer todo equipamento construído em fibra de vidro, chapas de ferro, zinco ou similar, montado sobre eixos ou suportes, móveis ou fixos, destinado à venda a varejo de sucos e congêneres, refrigerantes, salgadinhos, sanduíches, cigarros, sorvetes e picolés, bolos, doces, tortas e similares, desde que satisfeitas as exigências legais.

Noutro viés, o projeto de lei não deve prosperar haja vista que, quanto à iniciativa, verifica-se que existe um vício formal a macular a pretensão do proponente, tendo em vista que o projeto de lei interfere diretamente em seara que é própria da Administração Pública, porquanto a regulamentação dos “food trucks” em vias e logradouros públicos está relacionada com a gestão administrativa sobre a utilização privativa de bens públicos de uso comum do povo.

Nesse sentido, tem-se o disposto no art. 51, inciso IV, e art. 71, incisos, bem como o art. 105, todos da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, respectivamente:

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



Art. 51. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

[...]

IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta; (grifo nosso)

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

V – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei; (grifo nosso)

XXVI – permitir, conceder ou autorizar o uso de bens municipais, por prazo determinado, nos termos constantes no art. 20, caput, e incisos V e VII desta Lei Orgânica;

Art. 105. A formalização dos atos administrativos de competência do Prefeito far-se-á:

I - mediante decreto, numerado em ordem cronológica, quando se tratar de:
(...)

j) permissão para a exploração de serviços públicos e uso de bens municipais;

Com efeito, a par de pretender regulamentar a comercialização de alimentos realizada através do “Food Truck”, a proposição tratou de matéria eminentemente administrativa, invadindo a competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

No caso em tela, cumpre mencionar que a concessão de licenças, autorizações ou permissões é ato administrativo unilateral da Administração; sendo assim, compete ao Poder Público a concessão de licenças para o funcionamento de determinadas atividades, entre elas, de comércio ambulante, incumbindo, ao Chefe do Poder Executivo, com exclusividade, disciplinar a forma e os requisitos para sua concessão.

Nesse passo, insta ressaltar que a administração do Município incumbe ao Prefeito, que é quem define as prioridades da sua gestão, as políticas públicas a serem implementadas, os serviços públicos prestados e, também, o licenciamento, ou não, de determinadas atividades, atendido o peculiar interesse do Município, o qual se dá por ato unilateral, cabendo ao Poder Executivo estabelecer as condições e/ou restrições para a sua efetiva operacionalização.

Da explanação acima, evidencia-se que a presente proposição ofende o princípio constitucional da Separação dos Poderes, insculpido no art. 2º da Carta



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

Constitucional, vez que não cabe ao Poder Legislativo adentrar na denominada “reserva de administração” fora das hipóteses constitucionalmente previstas.

Sobre o tema, importante transcrever trecho da obra “Direito Municipal Brasileiro”, de autoria do professor Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

*a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante. (...)todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712). (grifo nosso)*

A propósito, imperioso transcrever o entendimento esboçado pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em casos tais onde tem afastado a interferência do Poder Legislativo na definição de atividades e das ações concretas a cargo da Administração, *in verbis*:

Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito (Adin. n. 53.583-0, Rel. Dês. Fonseca Tavares; Adin n. 43.987, Rel. Dês. Oetter Guedes; Adin n. 38.977, Rel. Dês. Franciulli Netto; Adin n. 41.091, Rel. Dês. Paulo Shintate). grifei

Em sentido análogo, confira os entendimentos esboçados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, respectivamente (grifos acrescidos):

ADIN. LEI MUNICIPAL REGULA A DESTINAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA DE USO COMUM. EXPLORAÇÃO DE COMÉRCIO. ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIOS PARA A CONCESSÃO DE LICENÇA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. ALTERAÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR POR LEI

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ORDINÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI. 1. A lei municipal que regula a destinação de áreas públicas de uso comum, estabelecendo critérios para a concessão de licença fere a independência dos poderes, vez que de competência privativa do chefe do Poder Executivo, descabendo, outrossim, vincular a decisão da Administração na esfera de poder discricionário, como ocorre nos casos de contratos administrativos. 2. Ao privilegiar determinados cidadãos na relação com o Poder Público, suprimindo a exigência de processo licitatório para a concessão de licença para exploração comercial em locais públicos, a lei fere os princípios da impessoalidade e da moralidade, maculando-a com o vício de inconstitucionalidade. 3. A lei inquinada extrapola os limites da mera regulamentação da Lei Complementar 003/02, ao alterar os dispositivos no que concerne à concessão de licença. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70020525796, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 10/12/2007) [grifo acrescido]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 01, de 29 de maio de 2015, do Município de Olímpia, que acrescentou o inciso "V" ao parágrafo único do artigo 157 da Lei Complementar nº 3-A, de 22 de dezembro de 1997, permitindo, dessa forma, que bancas e similares destinados à comercialização de espetinhos, hortaliças, leguminosas e frutas, exerçam comércio em vias públicas e logradouros urbanos do município. **ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Reconhecimento.** Lei impugnada, de autoria parlamentar, que avançou sobre área de planejamento, organização e gestão administrativa, ou seja, tratou de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo regras de competência legislativa (art. 5º da Constituição Estadual) (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2118320-53.2015.8.26.0000, Publicado em 18/12/2015 - Diário Eletrônico: 2030).

Essa orientação, aliás, está em harmonia com o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e art. 84, VI, a da Constituição federal). **Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada** (ADI 2.857, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 30.11.2007 – grifos nossos).

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



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

À luz do expendido, dessume-se que, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

Por todo o exposto, tendo em vista a inconstitucionalidade e a ilegalidade do texto do Projeto de Lei em comento, forçoso é ter que contrariar a pretensão da ilustre proponente.

V – CONCLUSÃO

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora examinado.

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

Flavielle Carvalho Coelho
FLAVIELLE CARVALHO COELHO
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 07883-2 - CMT

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