



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 80/2019

Teresina (PI), 21 de março de 2019.

Assunto: Projeto de Lei nº 89/2019

Autor: Ver. Deolindo Moura

Ementa: “Dispõe sobre normas para funcionamento de eventos comerciais nos equipamentos públicos na cidade de Teresina e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO:

O insigne Vereador Deolindo Moura apresentou Projeto de Lei (PL) que “Dispõe sobre normas para funcionamento de eventos comerciais nos equipamentos públicos na cidade de Teresina e dá outras providências”.

Em justificativa escrita, o nobre edil afirmou que a “contrapartida oferecida aos equipamentos públicos não vai de encontro (sic) as necessidades dos mesmos e ainda compromete o serviço público como Guardas municipais, agentes de trânsito ou mesmo os profissionais que atuam nesses locais”.

Deste modo o PL condiciona a realização de eventos comerciais em imóveis públicos à licença prévia da Câmara de Teresina.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo nova sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento 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:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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 destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado.

§ 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:

O projeto de lei está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando 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.

IV- ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

De acordo com o art. 1º do projeto sob exame, a realização de qualquer evento comercial em equipamentos públicos deverão ser precedidos de licença da Câmara de Teresina. Dessa forma, é necessário perquirir acerca de a quem incumbe administração dos bens públicos.

Estabelecida a meta acima, é imprescindível trazer à baila ensinamentos da doutrina sobre a classificação dos bens públicos quanto à destinação e formas de uso.

Segundo o Código Civil, são bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

No esteio Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2016, pag.1034) os bens de uso comum do povo são aqueles destinados à utilização geral pelos indivíduos, que podem ser utilizados por todos em igualdade de condições, independentemente de consentimento individualizado por parte do poder público. Em regra, esses bens são colocados à disposição da população gratuitamente. Nada impede, porém, que seja exigida uma contraprestação (remuneração) por parte da administração pública; por exemplo de utilização remunerada de bem de uso comum do povo é a cobrança de estacionamento rotativo (cobrança por horas de uso) em áreas públicas (ruas e praças) pelos municípios.

Verifica-se ainda que esses bens, apesar de destinados à população em geral, estão sujeitos ao poder de polícia do Estado, consubstanciado na regulamentação, na fiscalização e na aplicação de medidas coercitivas, visando à conservação da coisa pública e à proteção do usuário.

Quanto às formas de uso, Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2015, pag. 572) ensina que elas podem ser de uso comum, uso especial e uso privativo:

O uso comum dos bens públicos é aquele facultado a todos os indivíduos, sem qualquer distinção. É o que ocorre com os bens de uso comum do povo.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Ex.: ruas, praias, praças etc. A utilização comum dos bens públicos pode ser dividida em duas espécies: a) ordinária ou normal: o uso é compatível com a destinação do bem (ex.: passagem de veículos pela via pública); ou b) extraordinária ou anormal: a utilização do bem depende do preenchimento de determinadas condições impostas pelo Poder Público (ex.: cobrança de pedágio em rodovias) ou a utilização é distinta da destinação usual do bem (ex.: utilização da via pública para realização de evento esportivo).

No que diz respeito ao uso privativo, este ocorre nas hipóteses em que o Poder Público consente com a utilização do bem público por determinado indivíduo com exclusividade, em detrimento do restante da coletividade. Ex.: permissão para instalação de banca de jornal em via pública; autorização para estabelecimento comercial instalar mesas e cadeiras na calçada. Nesta classificação, vínculos jurídicos especiais admitem que o particular utilize o imóvel em detrimento do restante da coletividade. Entre os institutos cabíveis há: autorização de uso, permissão, concessão, etc.

Dessarte, observa-se que utilização comum anormal bem como na utilização privativa é inarredável a gestão do Poder público, com atos que manifestam a Reserva da Administração.

Consoante a LOM, cabe materialmente ao Prefeito a gestão dos bens públicos, não havendo a possibilidade de ingerência pelo Legislativo.

O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que há ingerência indevida nas atribuições do Executivo na hipótese de Lei municipal que estabelecia gratuidade de em transporte coletivo.

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.166/05 do Município de Cascavel/PR. Lei de iniciativa parlamentar que concede gratuidade no transporte coletivo urbano às pessoas maiores de 60 anos. Equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Reserva de Administração. Separação de Poderes. Violação. Precedentes. Recurso extraordinário parcialmente provido. 1. O Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa do poder legislativo que preveem determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, tendo em vista a interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes. 2. Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da Constituição Federal, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do poder legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da Constituição Federal). 3. Agravo regimental não provido.

Nesse sentido é o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. AUTORIZAÇÃO PARA CEDÊNCIA E USO DE ESPAÇOS PÚBLICOS PARA A REALIZAÇÃO DE EVENTOS. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre a autorização para a cedência e uso de espaços públicos para a realização de eventos. Tudo, por vício de origem e, assim, com afronta aos artigos 8º, 10, 60, II, d, e 82, VII, da Constituição Estadual, uma vez dispondo sobre atribuições da administração pública, ferindo a harmonia e independência dos Poderes. Competência privativa do Chefe do Executivo. ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70018882738, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Léo Lima, Julgado em 03.09.2007)

A fim de corroborar o entendimento, estabelece a LOM que caber ao Prefeito privativamente:

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito

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;

(Texto alterado pela Emenda à LOM nº 19/2011, publicada no DOM nº 1.428, de 25/nov/2011)

XXXIII - providenciar sobre a administração dos bens do Município e sua alienação, na forma da lei;

Nessa ambiência, é forçoso concluir que o PL incorre em vício de iniciativa, pois se intromete na gestão de bens públicos, violando a reserva da Administração, vulnerando a conveniência e oportunidade ínsitas à função executiva.

Logo, cumpre enfatizar ser ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração. Assim, o diploma impugnado, na prática, invadiu a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Sobre o assunto, é importante também 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)*

Acerca da matéria, é oportuno ainda trazer à baila posicionamento do Supremo Tribunal Federal – STF que já decidiu o seguinte:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

Por fim, a proposta legislativa não merece superar o crivo do controle de constitucionalidade prévio desenvolvido pela Comissão de Constituição.

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.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

CARLOS RENÊ MAGALHÃES MASCARENHAS
ASSESSOR JURÍDICO LEGISLATIVO
MATRÍCULA 07971-5 CMT