



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO  
FINAL

**PARECER**

**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”.

**Relator:** Edson Melo

**Conclusão:** Parecer **DESfavorável**, à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei

**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.

Quanto à admissibilidade, observa-se que a proposição está redigida em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrita 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.



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Acostada aos autos a justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

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 dispendo 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.



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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. 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*

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

*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 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.



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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.

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.*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

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

Desse modo, opina a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final **DESFAVORAVELMENTE** pela tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora examinado.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 26 de março de 2019.

**Ver. EDSON MELO**

**Relator**

“Pelas conclusões” dos Relatores, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT. B

**Ver. LEVINO DE JESUS**  
**Membro**

**Ver. GRAÇA AMORIM**  
**Membro**

**Ver. ALUÍSIO SAMPAIO**  
**Membro**