



Parecer Jurídico nº 232/2022

Processo Legislativo – Projeto de Lei nº 96/2022

Assunto: Projeto de Lei que institui programa “Comércio do Bem” para autorizar entidades assistenciais a expor e comercializar produtos em próprios municipais e dá outras providências.

Ementa: Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre. Constitucionalidade em todos os aspectos. Precedente do Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em caso similar. Parecer Favorável.

RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei municipal, de iniciativa parlamentar, que autoriza que entidades assistenciais exponham entidades assistenciais a expor e a comercializar produtos em próprios municipais. O programa, conforme menciona o art. 1º, parágrafo único, se restringe a entidades assistenciais declaradas de utilidade pública.

O art. 2º estabelece que as atividades do programa serão previamente definidas pela Administração Municipal, sendo, ainda que, consoante art. 3º, cabe à Administração Municipal autorizar a exposição e comercialização, mediante solicitação da própria entidade interessada.

A utilização do próprio público, nos termos do art. 4º, será mediante autorização de uso de bem público, sendo este realizado por meio de ato administrativo unilateral, gratuito, discricionário, revogável, a título precário, não gerando qualquer direito ao autorizado.

É o relatório.

Passo a opinar.

ANÁLISE JURÍDICA

I – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA

Dispõe a Constituição Federal que compete aos Municípios, dentre outras competências: “legislar sobre assuntos de interesse local” (art. 30, inciso I).



A repartição de competências na Constituição Federal é regida pelo princípio da predominância do interesse, vetor da distribuição de competências dos entes federados no ordenamento jurídico brasileiro, sendo de competência da União os assuntos interesse nacional, de competência dos Estados os assuntos de interesse regional e de competência dos Municípios os assuntos de interesse local.

O Min. Alexandre de Moraes, redator do Acórdão no Recurso Extraordinário com Agravo 649.379-RJ (Tema 491 do STF), expôs de forma precisa o lugar especial que o Município ocupa na constelação de competências prevista na Carta Magna brasileira:

“O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local” (Trecho do voto do Min. Alexandre de Moraes no ARE 649.379-RJ, p. 10¹).

Sobre o princípio da predominância do interesse também se manifestou o Supremo Tribunal Federal, conforme trecho da ementa do julgado no Recurso Extraordinário 1.151.237 (Tema 1070), no sentido de que “as competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas”.

A normatização a respeito do uso de próprios públicos se insere no interesse local, haja vista serem bens públicos intrinsecamente ligados à vida cotidiana e serviços prestados aos Municípios, sendo, desta forma, matéria relacionada diretamente às necessidades imediatas dos cidadãos locais, e, por via de consequência, assunto inserido na competência para legislar sobre assunto local previsto no art. 30, inciso II, da Constituição Federal.

Sobre o assunto específico a respeito de logradouros públicos, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese: “É comum aos poderes Executivo (decreto) e Legislativo (lei formal) a competência destinada a denominação de próprios, vias e

¹ Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754831281>. Acesso em: 05 jul. 2022.



logradouros públicos e suas alterações, cada qual no âmbito de suas atribuições” (Tema 1070).

A Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal já julgou caso análogo em que legitimou programa municipal denominado “rua da saúde”, que tinha por objetivo fomentar a prática de esportes em vias e logradouros públicos. Confira a ementa do julgado:

“Agravo regimental no recurso extraordinário. Lei de iniciativa parlamentar a instituir programa municipal denominado “rua da saúde”. Inexistência de vício de iniciativa a macular sua origem.

1. A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

2. Inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei.

3. Agravo regimental a que se nega provimento”

(STF, Primeira Turma, Ag .Reg. no Recurso Extraordinário 290.549 Rio de Janeiro, 28/02/2012).

Deste modo, fica evidente, tendo em conta a jurisprudência de nossa Suprema Corte, que as matérias relacionadas à próprios, vias e logradouros públicos são matérias de interesse local.

Assim, ao tratar de assunto de interesse local (uso de próprios públicos), a propositura se encontra em conformidade com a repartição de competências fixada na Constituição Federal em observância, em especial, ao que dispõe o art. 30, inciso I, do texto constitucional.

II – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA (ADEQUAÇÃO DA INICIATIVA DA PROPOSITURA)

Em matéria municipal, o legislador tem de se atentar a não invadir as matérias cuja iniciativa é reservada ao Poder Executivo para assim não produzir lei com vício de inconstitucionalidade formal subjetiva.

A Constituição Federal, no art. 61, §1º, inciso II, elenca as seguintes matérias como de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

“a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;



- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Interpretando o art. 61, §2º, inciso I, alínea *a*, da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese repetitiva: *Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos* (ARE 878.911 - Tema 917).

Em sentido semelhante foi o entendimento da Suprema Corte na ADI 3.394, onde o Tribunal firmou o seguinte:

“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 e órgãos do Poder Executivo”.

Desta forma, extrai-se destes precedentes que não é a criação de obrigações de forma genérica ou despesas para o Poder Executivo que gera inconstitucionalidade, mas a incursão na estrutura interna da Administração Pública Municipal e distribuição de atribuições de seus órgãos internos.

Na propositura presente, há dois dispositivos que tratam da Administração Pública Municipal, sendo eles os arts. 2º e 3º:

“**Art. 2º** As atividades do programa serão previamente definidas pela Administração Municipal, com indicação dos dias, horários e frequência que poderão ocorrer.

Art. 3º Para participar do Programa "Comércio do Bem", as entidades assistenciais deverão solicitar autorização à Administração Municipal, indicando o produto a ser exposto e/ou comercializado.

Como se verifica da leitura dos fragmentos transcritos, a propositura apenas cria uma obrigação à Administração Pública Municipal, sem invadir sua auto-



organização, não dispondo sobre sua estrutura interna ou distribuindo atribuindo competências a órgãos específicos.

Desta forma, o Poder Legislativo cria diretriz de política pública deixando a cargo do Poder Executivo a função de implementá-la e organizar sua Administração para o fim de atendê-la. Neste proceder, o projeto de lei examinado de modo nenhum invade a reserva de administração do Poder Executivo.

Em sentido semelhante, o Ministro Dias Toffoli em voto acolhido pela maioria da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal², no precedente mencionado referente à “rua da saúde” (Ag .Reg. no Recurso Extraordinário 290.549 Rio de Janeiro) entendeu legítimo dispositivo legal de iniciativa parlamentar que previa “a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficará a cargo do órgão competente do Poder Executivo’, a quem incumbirá, também aprovar as vias designadas pelos moradores para a realização do programa”.

Trata-se, portanto, de caso análogo em que a lei local também fixava competência ao Poder Executivo para autorizar o uso de bem público para uma determinada finalidade, que foi reputada como constitucional pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, considerando que a competência do Poder Executivo para disciplinar o uso das vias e logradouros públicos continuaria preservada pela lei atacada³.

Neste caminhar, o Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2161483-49.2016.8.26.0000, julgou

² “Decisão: Por maioria de votos, a Turma negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio. Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. 1ª Turma, 28.2.2012.” Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1863766>>. Acesso em: 05 jul. 2022.

³ Cf. “Isso porque, ao contrário do asseverado pelo agravante, a edição da referida lei, decorrente de iniciativa parlamentar, não representou invasão da esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo local. A leitura das normas desse diploma legal, apontadas como representativas dessa violação, a tanto não autorizam, na medida em que a criação do programa instituído por meio dessa lei apenas tinha por objetivo fomentar a prática de esportes em vias e logradouros públicos, tendo ficado expressamente consignado nesse texto legal que “a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficará a cargo do órgão competente do Poder Executivo”, a quem incumbirá, também, aprovar as vias designadas pelos moradores para a realização do programa. Vê-se, portanto, que a competência do Chefe do Poder Executivo local para disciplinar o uso das vias e logradouros públicos de sua urbe foi devidamente preservada pela referida lei” (Trecho do voto do Min. Dias Toffoli no Ag .Reg. no Recurso Extraordinário 290.549 Rio de Janeiro).



caso muito similar, que também tratava de Lei municipal que dispunha sobre “Programa ‘Comércio do Bem’”.

A corte bandeirante, no julgado supracitado, baseou-se no precedente da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal pela constitucionalidade do programa “rua da saúde”.

Conforme se infere do exame do inteiro teor do acórdão proferido pelo Órgão Especial na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2161483-49.2016.8.26.0000, a lei impugnada naquela ocasião possuía dispositivos muito semelhantes aos da presente propositura, inclusive assegurando competência ao Poder Executivo para autorizar o uso do bem público. Confira trecho da Lei Municipal nº 8.412/16 do Município de Franca, julgada pela ADI mencionada:

“Art. 1º.

[...]

§ 2º. As atividades do Programa 'Comércio do Bem' poderão ser implementadas aos sábados, duas vezes no mês, em próprio municipal que será previamente definido pela administração municipal.

§ 3º. O Programa 'Comércio do Bem' funcionará somente no próprio municipal fixado pela administração municipal, que demarcará os espaços que serão ocupados pelos autorizados.

Art. 2º. Para participar do Programa 'Comércio do Bem' as entidades assistenciais solicitarão autorização junto à administração municipal, indicando o produto a ser exposto e/ou comercializado”

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade 2161483-49.2016.8.26.0000, sustentando a legitimidade da lei municipal impugnada.

Dentre as razões do Tribunal, destaca-se a reputada ausência de violação dos princípios da separação de poderes e da reserva de administração, citando trecho de voto do Min. Dias Toffoli, na ADI 2.444/RS, que afirma que “o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa” do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014).

Portanto, tendo em conta a jurisprudência aqui citada, imperioso reconhecer a constitucionalidade da propositura.



III – DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E OUTROS ASPECTOS DE CONTEÚDO DA PROPOSITURA

A propositura visa fomentar a atividade das entidades assistenciais que, ao expor e comercializar produtos nos próprios municipais, obtém fonte de receitas para viabilidade de suas atuações filantrópicas.

Tal preocupação está de acordo com o que prevê o art. 234 da Constituição do Estado de São Paulo, que estabelece que “O Estado subvencionará os programas desenvolvidos pelas entidades assistenciais filantrópicas e sem fins lucrativos, com especial atenção às que se dediquem à assistência aos portadores de deficiências, conforme critérios definidos em lei, desde que cumpridas as exigências de fins dos serviços de assistência social a serem prestados”.

Não se pode se olvidar, ainda, a função de incentivo da atividade econômica, estabelecida no art. 174⁴ da Constituição Federal, e que é dever do Poder Público. Neste sentido, a propositura incentiva as atividades das entidades assistenciais ao permitir a concessão de espaço público para a exposição e comercialização de produtos.

Por fim, cabe pontuar, ainda, que o art. 2º, parágrafo único, da propositura se encontra em conformidade com o conceito de autorização de uso fornecido pela doutrina do Direito Administrativo.

Confira trecho da obra de Hely Lopes Meirelles a respeito do conceito de autorização de uso:

“Autorização de uso: *autorização de uso* é o ato unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público. Não tem forma nem requisitos especiais para sua efetivação, pois visa apenas a atividades transitórias e irrelevantes para o Poder Público, bastando que se consubstancie em ato escrito, revogável sumariamente a qualquer tempo e sem ônus para a Administração”⁵.

Assim, não há também o que opor ao projeto de lei no aspecto substancial da propositura.

⁴ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.



CONCLUSÃO

Ante o exposto, opino favoravelmente ao Projeto de Lei 96/2022 por estar de acordo com as disposições constitucionais e legais vigentes, bem como com a jurisprudência citada.

No aspecto do processo legislativo, o projeto de lei deve receber pareceres das Comissões Permanentes “Constituição, Justiça e Redação” e “Comissão de Obras e Serviços Públicos”⁶, devendo ser, posteriormente, submetido a plenário e deliberado por maioria simples, única discussão e votação nominal.

Este parecer possui caráter meramente opinativo, estando sujeito à livre apreciação dos nobres Edis.

É o parecer, s. m .j.

São Roque, 06 de julho de 2022.

Jônatas Henriques Barreira
Procurador Jurídico

⁶ Entendo ser necessário o parecer de referida Comissão tendo em vista que compete a ela emitir pareceres “sobre todos os processos atinentes à realização de obras e serviços públicos, seu uso e gozo, venda, hipoteca, permuta, outorga de concessão administrativa ou direito real de uso de bens imóveis de propriedade do Município” (RI, art. 78, inciso III, alínea a, item 1). No caso a propositura trata de uso de bens imóveis (próprios municipais). Por tratar propositura sobre uso de bens de propriedade do Município (“próprios municipais”), faz-se necessária a oitiva da Comissão mencionada.



Câmara Municipal de São Roque

Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de São Roque Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://saoroque.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=2AU86BP6M1S4RTAH>, ou vá até o site <https://saoroque.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 2AU8-6BP6-M1S4-RTAH