

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE  
PROCURADORIA**

**PARECER Nº 254/19**

**PROCESSO Nº 0070/19**

**PLL Nº 37/19**

**PARECER PRÉVIO**

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei de iniciativa parlamentar em epígrafe, que estabelece regras para a obtenção de autorização da Prefeitura Municipal de Porto Alegre para a realização de provas ou competições esportivas em próprios municipais ou vias públicas.

A Exposição de Motivos traz em seu bojo a necessidade de prévia autorização municipal para a realização de provas ou competições desportivas. Destaca o caso das corridas de rua e normativa do Código de Trânsito Brasileiro a respeito. Aponta a importância de autorização prévia da entidade esportiva e de apresentação de projeto do evento. Diz que os requisitos que elenca visam trazer maior segurança aos atletas.

O projeto foi apregoado em mesa e remetido a esta Procuradoria.

Em síntese, é o relatório.

A matéria é de interesse local, sendo da competência legislativa do Município, em consonância com o disposto no art. 30, I, da Constituição Federal.

A proposição tem a finalidade de estabelecer regras para a obtenção de autorização municipal de uso privativo de bem público pelos particulares que pretendam realizar provas ou competições esportivas.

Com a devida vênia, entende-se que o projeto possui vício de iniciativa, o que lhe gera inconstitucionalidade formal obstativa de sua regular tramitação.

O uso privativo de bens públicos por particular é ordinariamente realizado mediante autorização, permissão ou concessão de uso. Na situação em liça, é aplicável o instituto da autorização para fins possibilitar a realização de provas ou competições esportivas em próprios ou vias públicas municipais. Como características da



autorização, tem-se que é ato administrativo discricionário, precário e unilateral. Assim sendo, a Administração Pública independe de lei para expedição do ato. Nesse sentido, a doutrina:

Autorização de uso é o ato administrativo pelo qual o Poder Público consente que determinado indivíduo utilize bem público de modo privativo, atendendo primordialmente a seu próprio interesse.

Esse ato administrativo é unilateral, porque a exteriorização da vontade é apenas da Administração Pública, embora o particular seja o interessado no uso. É também discricionário, porque depende da valoração do Poder Público sobre a conveniência e a oportunidade em conceder o consentimento. Trata-se de ato precário: a Administração pode revogar posteriormente a autorização se sobrevierem razões administrativas para tanto, não havendo, como regra, qualquer direito de indenização em favor do administrado.

[...]

Como o ato é discricionário e precário, ficam resguardados os interesses administrativos. **Sendo assim, o consentimento dado pela autorização de uso não depende de lei** nem exige licitação prévia. Em outra ótica, cabe afirmar que o administrado não tem direito subjetivo à utilização do bem público, não comportando formular judicialmente pretensão no sentido de obrigar a Administração a consentir no uso; os critérios de deferimento ou não do pedido de uso são exclusivamente administrativos, calcados na conveniência e na oportunidade da Administração.

Exemplos desse tipo de ato administrativo são as autorizações de uso de terrenos baldios, de área para estacionamento, de retirada de água de fontes não abertas ao público, de fechamento de ruas para festas comunitárias ou para a segurança de moradores e outros semelhantes.<sup>1</sup> (Grifou-se).

Em razão disso, a pretensão exposta no projeto em análise poderia até mesmo, em tese, retirar do ato administrativo de autorização de uso de bem público a sua discricionariade, porquanto eventualmente os particulares poderiam opor ao Poder Público que uma vez preenchidas as condições estabelecidas no art. 1º da proposição, passariam a ter direito subjetivo à utilização da área.

Mas não só. Considerando que a autorização é ato da Administração Pública, que exige a presença de conveniência e oportunidade para a sua realização e que, em última análise versa a respeito da organização e funcionamento da Administração, entende-se que a competência para iniciar o processo legislativo nesta matéria é privativa do Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, aplicam-se os arts. 60, II, "d" e 82, VII da Constituição Estadual, que se aplicam por simetria na esfera municipal e dispõem, respectivamente:

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

---

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018, p. 1292.

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

[...]

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

Além disso, a proposta em análise, ao abordar temática pertinente ao funcionamento e organização da Administração Pública, fere diretamente o princípio da separação, harmonia e independência entre os Poderes, insculpido no art. 2º da Constituição Federal<sup>2</sup> e nos arts. 8º e 10 da Constituição Estadual Farroupilha<sup>3</sup>.

Em idêntica direção tem se posicionado, de forma reiterada, o Tribunal de Justiça gaúcho ao enfrentar casos correlatos, consoante se pode perceber dos precedentes abaixo colacionados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À LEI ORGÂNICA N.º 001, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2010. MUNICÍPIO DE IMBÉ. **AUTORIZAÇÃO, PERMISSÃO E CESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO.** COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. **A competência para dispor acerca da organização e do funcionamento da administração pública municipal é privativa do chefe do Poder Executivo.** Inteligência dos art. 60, inc. II, e art. 82, inc. II e VII da Constituição Estadual. 2. Caracterizada a ingerência da Câmara de Vereadores sobre atividade própria o Poder Executivo Municipal, restam violados os princípios da independência e isonomia entre os Poderes, prevista no artigo 10, da Constituição Estadual, tornando imperiosa a procedência da ação. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70058714023, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 04/08/2014). (Grifou-se).

CONSTITUCIONAL. **AÇÃO DIRETA. PERMISSÃO DE USO DOS BENS PÚBLICOS DOMINICAIS.** INICIATIVA DO PROCESSO LEGISLATIVO. 1. **O Prefeito é o administrador dos bens públicos municipais e, por isso, tem iniciativa exclusiva do processo relativo de lei versando a permissão de uso dos bens dominicais** (CE/89, art. 82, VII). Inconstitucionalidade da Lei 1.537/06, do Município de Cruz Alta, de iniciativa parlamentar. 2. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70017106857, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em 26/02/2007). (Grifou-se).

---

<sup>2</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>3</sup> Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

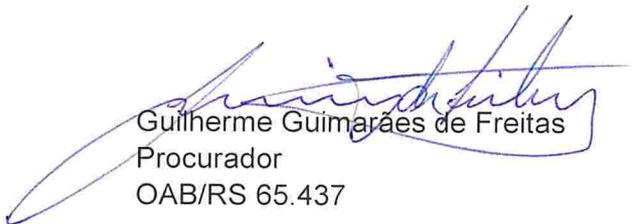
Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Portanto, entende-se presente flagrante inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

**Ante o exposto**, em exame preliminar, o projeto padece de manifesta inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a obstar a sua regular tramitação.

É o parecer.

Porto Alegre, 12 de junho de 2019.



Guilherme Guimarães de Freitas  
Procurador  
OAB/RS 65.437