



Goiânia, 09 de dezembro de 2020

Mensagem nº G-064/2020

Veto Parcial ao Autógrafo de Lei Complementar nº 004/2020
PLC – nº 020/2020, Processo nº 20201349
Autoria: Vereador Lucas Kitão

RAZÕES DO VETO

**Senhor Presidente,
Senhores Vereadores,**

No uso da prerrogativa que me é assegurada pelo art. 94, § 2º, da Lei Orgânica do Município de Goiânia, restituo a essa Casa de Leis, **Vetado Parcialmente**, o incluso Autógrafo de Lei Complementar nº 004, de 10 de novembro de 2020, que “*Modifica a redação do caput do art. 73 e acrescenta-lhe os § 4º, § 5º, § 6º, § 7º e § 8º, insere os artigos 73-A, 73-B, 73-C e 73-D na Seção V, da Lei Complementar nº 014, de 29 de dezembro de 1992, que institui o Código de Posturas do Município de Goiânia e dá outras providências*”, oriundo do Projeto de Lei nº 020/2020, Processo nº 20201349, de autoria do Vereador Lucas Kitão.

Recai o **Veto Parcial** ao **art. 1º** do Autógrafo de Lei que modificou o *caput* e acresceu os §§ 4º, 5º, 6º, 7º e 8º, ao art. 73, da Lei Complementar nº 014/92, bem como os **arts. 73-A, 73-B e 73-D**, acrescentados à referida Lei Complementar, com redação conferida pelo **art. 2º** do mencionado Autógrafo.

Em análise sucinta, o Autógrafo de Lei Complementar em comento regula a ocupação de atividades econômicas em logradouro público e demais áreas públicas, como ambulantes, bancas de jornal e revistas, pit-dogs, feiras e mercados municipais, passando a prever o procedimento licitatório para sua ocupação.

Em primeiro plano, esclarece-se que nos termos da Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, entende-se por logradouro público o *espaço livre destinado pela municipalidade à circulação, parada ou estacionamento de veículos, ou à circulação de pedestres, tais como calçada, parques, áreas de lazer, calçadas*.

Seguindo o mesmo direcionamento previsto na norma federal, o Município de Goiânia, por meio da Lei nº 8.644, de 23 de julho de 2008, que institui o Estatuto do Pedestre, conceitua o logradouro público como *espaço livre, inalienável, destinado à circulação pública de veículos e de pedestres, e reconhecido pela*



PREFEITURA DE GOIÂNIA

municipalidade, tendo como elementos básicos o passeio público, a calçada e a pista de rolamento.

Desta feita, os logradouros públicos classificam-se, quanto à destinação dos bens públicos, como bens de uso comum do povo, nos termos do art. 99, I, do Código Civil Brasileiro. Ou seja, são aqueles bens que se destinam à utilização geral pelos indivíduos com a finalidade precípua de circulação pública de veículos e pedestres.

Destarte, o logradouro público, por ser um espaço destinado à coletividade em geral, necessita de regras mínimas para uma convivência saudável e segura, de forma a garantir que não seja desvirtuada a finalidade de sua afetação como bem de uso comum do povo.

Seguindo este raciocínio, a legislação municipal vigente elenca uma série de diretrizes buscando resguardar que a cidade garanta a supremacia do interesse público.

Os incisos I, VI e VII do art. 17 da Lei Complementar nº 171, de 29 de maio de 2007, que institui o Plano Diretor de Goiânia, destacam:

Art. 17. A implementação da política de mobilidade, acessibilidade e transporte dar-se-á por meio das seguintes diretrizes gerais:

I - prioridade dos deslocamentos não motorizados sobre os motorizados, dos deslocamentos coletivos sobre os individuais e dos descolamentos das pessoas sobre os bens e mercadorias;

(...)

VI - consolidar a importância do deslocamento dos pedestres, incorporando a calçada como parte da via e submetendo o interesse privado dos proprietários dos lotes, ao interesse público;

VII - propiciar mobilidade às pessoas, em especial àquelas com deficiência e restrição de mobilidade, permitindo o seu acesso à cidade e aos serviços urbanos; (grifou-se)

Como se vê, dentro da política de mobilidade, os deslocamentos das pessoas devem ter prioridade sobre os bens e mercadorias, de forma que seja garantido o direito de ir e vir a todos os cidadãos, indistintamente, o que inclui as pessoas com deficiência e mobilidade reduzida.

Mais adiante, o mesmo Plano Diretor reforça sobre o Programa de Promoção da Acessibilidade Universal:

Art. 36. O Programa de Promoção da Acessibilidade Universal objetiva, garantir o direito de a pessoa movimentar-se e locomover-se de acordo com as suas capacidades individuais, livre de obstáculos que limitem ou impeçam o acesso, a liberdade de movimento e a circulação com segurança.

Seguindo o delineamento do Plano Diretor, a Lei nº 9.096, de 27 de outubro de 2011, que institui o Código Municipal de Mobilidade, coloca como princípios a serem buscados:

Art. 5º A instrução em que esse Código segue, baseia-se nos princípios a seguir:

(...)

V - proporcionar maior mobilidade e acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência e com mobilidade reduzida;

VI - priorização do transporte público coletivo e de qualidade;

VII - qualificação do espaço urbano;



PREFEITURA DE GOIÂNIA

VIII - proporcionar prioridade, mediante soluções físicas adequadas, à circulação dos pedestres, ciclistas e veículos de transporte coletivo.

Logo, o uso do logradouro público por atividade econômica deve ser visto realmente como exceção à regra, enfatizando-se que o logradouro, como espaço público que é, deve primar pela ordem e pela segurança, devendo priorizar a passagem e a circulação de pedestres e veículos.

Não há como negar, assim, que a licitação efetiva-se como medida mais consentânea ao interesse público, no que tange ao uso dos espaços públicos por atividade econômica.

Assim sendo, cumpre-nos ressaltar que a Seção V, a qual estão inseridos os arts. 73 e seguintes, refere-se à ocupação de passeios com mesas, cadeiras e churrasqueiras. Entretanto, o Autógrafo de Lei Complementar em análise não trata em parte alguma do seu texto do assunto disciplinado na Seção em questão. Neste caso, para uma melhor técnica legislativa, o correto seria, por exemplo, que a alteração ocorresse nas disposições finais do Código de Posturas.

Ao dar nova redação ao art. 73, retirou-se a possibilidade de se emitir autorização para ocupação de passeios públicos com mesas e cadeiras aos bares, lanchonetes, sorveterias, pamonharias, lanches e choparias. Ou seja, estabelecimentos localizados em área particular, que possuem uma carga tributária maior e, por conseguinte, um custo de manutenção também maior do que uma atividade econômica em logradouro público, estarão proibidos de ocupar passeios públicos com mesas e cadeiras.

De fato, o novel art. 73 apenas disciplina sobre as autorizações e permissões dos “pontos de comércio” de atividades econômicas em logradouros públicos ou demais áreas públicas (ambulantes, bancas de jornal e revistas, pit-dogs, feiras e mercados municipais). Desta feita, os §§ 1º ao 3º mantidos, que se referem às mesas e cadeiras, estarão vinculados ao novo *caput* (cabeça). Ou seja, a ocupação de logradouros com mesas e cadeiras não necessitará de autorização, mas somente estará vinculada às atividades descritas no *caput*.

Por conseguinte, os bares, lanchonetes, sorveterias, pamonharias, lanches e choparias que estão localizados em área particular, além de estarem vedados de obter a autorização descrita no vigente art. 73, caso ocupem os passeios públicos com mesas e cadeiras e churrasqueiras, estarão sujeitos, peremptoriamente, à apreensão dos referidos equipamentos, nos termos em que dispõe o art. 77.

Tal medida, em contraposição aos princípios da igualdade e da razoabilidade, acaba por dar incentivo à ocupação de mesas e cadeiras por atividades econômicas em logradouro público e, de outro modo, proibir a mesma ocupação por atividades econômicas exercidas em área privada.

O processo licitatório descrito no *caput* do art. 73 está limitado aos “pontos de comércio” instalados ou em atividade, quando vagos. O texto em questão acaba se tornando confuso e contraditório, pois como o referido “ponto de comércio” poderá estar em atividade e vago ao mesmo tempo? Um automaticamente excluirá o outro. Desta feita, fica a dúvida se o procedimento licitatório será aplicado para os locais



PREFEITURA DE GOIÂNIA

em atividade ou quando vagos. Caso interprete-se aos locais vagos, o procedimento licitatório tornar-se-á totalmente inócuo, tendo em vista que os locais vagos são em reduzido número.

Destarte, ao manter os §§ 1º ao 3º do texto original e acrescentar os §§ 4º ao 8º, a nova redação do art. 73 passará a ter parágrafos desconexos, ferindo a boa técnica legislativa, bem como deixando o texto de difícil interpretação e aplicação.

Observa-se, ainda, que os §§ 5º ao 7º acrescentados regulam o procedimento da transferência da autorização e da permissão.

Impera frisar que o uso de espaço público por terceiros pode se dar por meio de autorização, permissão ou concessão, conforme preceitua o art. 44 da Lei Orgânica do Município.

Neste ponto, tanto o Código de Posturas vigente, quanto o Autógrafo de Lei Complementar em discussão, não estão cumprindo a regra prevista no § 4º do art. 44 da Lei Orgânica do Município, a qual estabelece que a autorização será feita “pelo prazo máximo de noventa dias, salvo quando para o fim de formar canteiro de obra pública, caso em que o prazo corresponderá ao da duração da obra”. Atualmente, as autorizações para exercício de atividades econômica em logradouro público (ambulante, feirante, banca de revista, pit-dogs ou similares) possuem validade de 1 (um) ano, prazo este muito superior ao estabelecido na Lei Orgânica.

Segundo a jurisprudência e doutrina administrativista, os atos administrativos de autorização e permissão são personalíssimos. Ou seja, ao conceder o direito ao uso de bem público a determinada pessoa, não cabe a esta o direito de negociar com o espaço público, em detrimento do interesse de outras pessoas que também querem exercer suas atividades no local, burlando o procedimento licitatório proposto.

Por sua vez, o § 8º criado cita que “a pessoa física terá direito a uma única permissão”. Todavia, também deveria citar o termo “autorização”. Tal omissão, poderia gerar a interpretação desarrazoada de que, no caso de autorização, poderia gerar o direito à pessoa ter mais de uma autorização.

Sobre os novos artigos criados, tem-se os seguintes destaques:

No que tange ao art. 73-A, além de utilizar equivocadamente o termo concessionário, o qual não foi utilizado no art. 73, há também a utilização equivocada do termo cessão de uso. Afinal, segundo leciona o emérito professor Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro. 21ª. Ed. Malheiros, pág. 442):

(...) a cessão de uso é a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado. É ato de colaboração entre repartições públicas, em que aquela que tem bens desnecessários aos seus serviços cede o uso a outra que deles está precisando.

Como se vê, a cessão de uso citada no art. 73-A não se coaduna com o conceito adotado pela ampla doutrina administrativista.



PREFEITURA DE GOIÂNIA

Ademais, o artigo em tela acaba sendo mais uma ofensa ao caráter personalíssimo de que se deve revestir a autorização ou a permissão, na medida em que permite a utilização do denominado “ponto de comércio” à pessoa estranha ao ato administrativo celebrado.

Agora, sobre o art. 73-B, é preciso lembrar, conforme descrito § 4º criado, que a autorização e a permissão, resguardadas as nuances de cada instituto, possuem a natureza de ato administrativo unilateral, precário e discricionário. Logo, tais características não se conformam com a previsão de indenização. Assim já decidiu os tribunais:

APELAÇÃO - MANDADO DE SEGURANÇA - PERMISSÃO DE USO - QUIOSQUE PARA COMERCIALIZAÇÃO DE ALIMENTOS E BEBIDAS - REVOGAÇÃO POR INTERESSE PÚBLICO - CABIMENTO - INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE NO ATO ADMINISTRATIVO - PERMISSÃO DE CARÁTER PRECÁRIO, ATO DISCRICIONÁRIO OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA DO PODER CONCEDENTE - REVOGAÇÃO A QUALQUER TEMPO - O ato de permissão de uso de bem público da Municipalidade por particular é ato discricionário do Poder Executivo, de caráter precário, passível de ser concedido e/ou revogado a qualquer tempo pelo poder concedente, com base na oportunidade e conveniência do interesse público. Segurança denegada. RECURSO NÃO PROVIDO. (TJ-SP – APL: 91081328620098260000 SP 9108132-86.2009.8.26.0000, Relator: José Luiz Germano, Data de Julgamento: 26/02/2013, 2ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 28/02/2013) - grifou-se

Por fim, quanto ao art. 73-D, o texto exclui do procedimento licitatório os “pontos de comércio” instalados ou em atividade até a data da promulgação da presente alteração legislativa. Por certo, tal redação fere de forma fulminante os princípios gerais e específicos da licitação, como a supremacia e indisponibilidade do interesse público, impessoalidade, igualdade e razoabilidade.

Desta feita, diante dos argumentos supramencionados, conclui-se pelo **VETO PARCIAL** ao **art. 1º** do Autógrafo de Lei Complementar em análise, que modificou o *caput* e acresceu os §§ 4º, 5º, 6º, 7º e 8º, ao art. 73, da Lei Complementar nº 014/92, bem como os **arts. 73-A, 73-B e 73-D**, acrescidos à referida Lei Complementar, com redação conferida pelo **art. 2º** do Autógrafo de Lei Complementar nº 004/2020, de 10 de novembro de 2020, confiante na sua manutenção.

IRIS REZENDE
Prefeito de Goiânia