

Porto Alegre, 25 de agosto de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 21.351/2021.

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita análise e orientação sobre Projeto de Lei nº197, de iniciativa Parlamentar, cuja ementa versa: Institui o Programa Municipal “Adote a Saúde”.

II. O Projeto de Lei nº197 propõe a possibilidade de que pessoas jurídicas e/ou organizações da sociedade civil possam colaborar com a conservação e manutenção das UBS.

De plano, é oportuno registro de que o entendimento sobre a matéria não é pacífico.

O tema objeto da proposição trazida para análise, já foi reconhecido como constitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul em dois julgamentos, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, nos autos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 70074889684¹e 70076374750².

¹ Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 3.038/2017, DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO, QUE “INSTITUI O PROGRAMA ADOTE UMA LIXEIRA”. LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CONFIGURADO. LEI QUE APENAS FACULTA AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL ESTABELECE PARCERIAS COM EMPRESAS PRIVADAS, ENTIDADES SOCIAIS OU PESSOAS FÍSICAS INTERESSADAS EM FINANCIAR A INSTALAÇÃO E MANUTENÇÃO DE LIXEIRAS EM LOGRADOUROS PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE DETERMINAÇÃO LEGAL DE REGULAMENTAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A SECRETARIAS MUNICIPAIS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES NÃO CONFIGURADA. Não padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que cria o programa denominado “Adote uma Lixeira”, facultando ao Município o estabelecimento de parcerias com empresas privadas, entidades sociais, ou pessoas físicas interessadas em financiar a instalação e manutenção de lixeiras nos logradouros públicos, com direito à publicidade. A lei impugnada não determina a implantação do programa em questão e nem estabelece prazo para tanto, meramente facultando à Administração Pública Municipal efetivar tal programa, atendendo critérios de conveniência e oportunidade, não criando atribuições a órgãos da Administração Pública e tampouco dispondo sobre matérias cuja lei é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, previstas no art. 60, inc. II, da Constituição Estadual. JULGARAM IMPROCEDENTE.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70074889684, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 09-04-2018)

²Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.080/2017. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. “INSTITUI O PROGRAMA DE PARCERIA A UNIÃO FAZ A EDUCAÇÃO - ADOTE UMA ESCOLA”. LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CONFIGURADO. AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO NA ESTRUTURAÇÃO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS E ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES NÃO CONFIGURADA. Não padece de inconstitucionalidade formal lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que institui o programa denominado “A União faz a Educação - Adote uma Escola”, possibilitando que as empresas privadas contribuam para a melhoria da qualidade do ensino na rede pública municipal, por meio de doações de materiais escolares, livros,



Referidas ADINs, compete-nos salientar, foram propostas pelo Prefeito de Novo Hamburgo em face das Leis Municipais nº 3.038, de 2017, e nº 3.080, de 2017, ambas com origem parlamentar, que, respectivamente, instituíram os Programas “Adote Uma Lixeira” e “Adote uma Escola”, naquele município.

Nas Leis do Município de Novo Hamburgo, não se identifica criação de atribuições a órgãos da Administração Pública, na medida em que a normatização proposta apenas contempla a possibilidade de a Administração Municipal firmar parcerias com a iniciativa privada, objetivando criar alternativa para manutenção de logradouros públicos.

Já o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por exemplo, ao julgar uma Lei Municipal com o mesmo conteúdo da proposição ora analisada (Lei nº 8.107, de 04 de dezembro de 2013, do município de Jundiaí, de iniciativa parlamentar, que instituiu o programa 'Adote um Ponto de Ônibus') nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2236622-36.2018.8.26.00001, declarou sua inconstitucionalidade sob a fundamentação de que “a função precípua da Câmara Municipal é a legislativa, de modo que estabelecer normas de administração e dispor sobre a execução de serviços públicos, de forma genérica e abstrata, constituem atividades genuínas do Poder Legislativo Municipal” e naquele caso, no entanto, “o Legislativo invadiu, evidentemente, ao deliberar a respeito da conveniência e oportunidade da gestão e do uso do patrimônio público, esfera própria da atividade do Administrador Público, violando frontalmente o princípio da separação dos poderes, bem como acoimando o ato de inconstitucional por vício formal de iniciativa”.

Com efeito, sobre a iniciativa do processo legislativo, é preciso sopesar-se os entendimentos exarados nas decisões acima referidas, para verificar se é legítimo o parlamentar para propor o presente Projeto de Lei.

Desta feita, o que se observa do texto projetado é que este não se restringe ao caráter geral e abstrato, isto é, não traz meramente a faculdade de a Administração firmar as parcerias com particulares, como julgado constitucional pelo Tribunal de Justiça do RS, e que autorizaria a presente norma ser editada por parlamentar.

Ao contrário, assim como referido pela Corte paulista ao julgar como inconstitucional a lei do Município de Jundiaí, há no caso telado normas de cunho administrativo e que são privativas do chefe do Poder Executivo dispor, impedindo que a norma seja proposta pelo parlamentar.

uniformes, promoção de palestras, e patrocínio de obras de manutenção, reforma e ampliação de prédios escolares, com direito à publicidade. A lei impugnada não altera a estruturação dos órgãos públicos, nem as atividades administrativas, tampouco cria atribuições aos órgãos da Administração, matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, previstas no art. 60, II, da Constituição Estadual. JULGARAM IMPROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70076374750, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 21-05-2018)



Veja, por exemplo, no art. 3º, do PL, há manifestamente o que se deve constar no termo de cooperação a ser firmado pela Administração Pública e o particular, o que, à toda evidência, transcende a legitimidade de o parlamentar legislar.

Observa-se que é vedado as determinações, nos termos telados, nas proposições editadas por parlamentares, em observância ao princípio da separação dos poderes e o entendimento firmado no Tema nº 917, vislumbrando-se, portanto, no caso concreto, nítida ingerência indevida em atos que são típicos de gestão e que são de incumbência exclusiva do Prefeito para dispor.

III. Diante de todo o exposto, conclui-se que a para que a proposição telada adquira lastro de legalidade e constitucionalidade para ser proposta pela mão parlamentar, recomenda-se que se confira ao texto projetado similitude às leis do Município de Novo Hamburgo que foram declaradas como constitucionais pelo TJRS com regras simplesmente abstratas e que confirmam somente a faculdade de a Administração Pública firmar as referidas parcerias sem as estabelecer a forma como firmá-las. Assim, deverá o parlamentar apresentar substitutivo ao PL, nos termos regimentais, a fim de conferir viabilidade ao projeto de lei, ora analisado.

O IGAM permanece à disposição.

Keite Amaral

KEITE AMARAL

OAB/RS nº 102.781

Consultora do IGAM

[Assinatura]
EVERTON M. PAIM

OAB/RS nº 31.446

Consultor/Revisor do IGAM