

Porto Alegre, 13 de março de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 5.775/2025.

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande, através de consulta enviada ao IGAM, solicita análise da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 38/2025, de iniciativa parlamentar, que DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DOS PÓRTICOS ARQUITETÔNICOS NOS LIMITES PRINCIPAIS, ENTRADAS E SAÍDAS, DOS BAIRROS DO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE.

II. De plano, é oportuno registro de que o entendimento sobre a matéria relativo a realização de parcerias da administração pública com a iniciativa privada, nos moldes pretendidos, não é pacífico.

O tema objeto da proposição trazida para análise, já foi analisado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em variados momentos, por exemplo, ao julgar uma Lei Municipal com conteúdo similar ao 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**”.

Reafirmando o mesmo posicionamento em outras oportunidades:

¹ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI 8.107, DE 04 DE DEZEMBRO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INSTITUIU O PROGRAMA 'ADOTE UM PONTO DE ÔNIBUS' - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – VÍCIO DE INICIATIVA – MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA PERTENCE AO CHEFE DO EXECUTIVO, COMPETENTE PARA ATOS DE ADMINISTRAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE. (TJ-SP - ADI: 22366223620188260000 São Paulo, Relator: Ferraz de Arruda, Órgão Especial, Data de Publicação: 14/03/2019)

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.631, de 18 de abril de 2018, que "Institui no Município de Itapecerica da Serra/SP o 'Programa Adote uma Escola ou Creche da Rede Pública Municipal' e dá outras providências correlatas". (1) DA SUPOSTA VIOLAÇÃO À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO: Ocorrência. Compete privativamente ao Alcaide a propositura de texto normativo voltado à organização e funcionamento da administração municipal – no caso, do patrimônio público afeto à educação, e das atividades sobre ele desenvolvidas. Inconstitucionalidade reconhecida (arts. 24, § 2º, n. 2, 47, XIX, a, e 144, todos da CE/SP; art. 61, § 1º, II, e, c.c. art. 84, VI, a, ambos da CR/88; Tema nº 917 da Repercussão Geral). (2) DEMAIS TESES SUSCITADAS PELO AUTOR E PELA PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA: Carência de interesse em seu exame, pois prejudicadas diante do acolhimento do pedido principal. Doutrina e jurisprudência, do STF e desta Corte. AÇÃO PROCEDENTE.

(TJ-SP - ADI: 22630756820188260000 São Paulo, Relator: Beretta da Silveira, Órgão Especial, Data de Publicação: 17/05/2019)

Em outro giro, 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 70074889684² e 70076374750³.

² 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 ESTABELECER 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 vínculo 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 dispendo 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)

³Ementa: 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, 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)

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.

Em 2020, o Tribunal de Justiça do RS voltou a analisar o tema, firmando:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. LEI MUNICIPAL Nº 8.398/2019. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE ACERCA DE ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA AFETA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Lei Municipal nº 8.398/2019, do Município de Caxias do Sul, que institui o Programa Adote Uma Árvore no Município. Lei de iniciativa do Poder Legislativo. Lei que padece de vício formal, na medida em que o Poder Legislativo Municipal invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal, pois afronta dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre atribuições de Secretarias e órgãos da Administração Pública. Presença de vícios de inconstitucionalidade de ordem formal, por afronta aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”; 82, incisos II e VII, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. POR MAIORIA.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082331661, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 11-03-2020)

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 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, traz meramente a faculdade de a Administração firmar as parcerias com particulares, como julgado constitucional pelo Tribunal de Justiça do RS, e que autoriza a presente norma ser editada por parlamentar.

Assim, em sua configuração atual, o texto projetado viola o princípio da separação dos Poderes, insculpido no art. 2º da Constituição Federal. Ao criar atribuição ao Poder Executivo, destaca-se que a proposição invade competência da iniciativa para dispor sobre a organização e funcionamento dos serviços públicos locais, a criação de aumento de despesa ao Executivo, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

III. Diante de todo o exposto, conclui-se que, nos termos telados, o Projeto de lei, ora em análise, não possui sustentação constitucional, em face de que a proposição de iniciativa parlamentar avança sobre seara administrativa da competência privativa do Prefeito.

Sugere-se que a matéria seja objeto de diálogo com o Executivo, de forma a viabilizar sua implementação sem vícios formais, eventualmente por meio de um projeto de lei de iniciativa do Prefeito ou regulamentação específica dentro do Executivo.

O IGAM permanece à disposição.



EVERTON M. PAIM
OAB/RS nº 31.446
Consultor/Revisor do IGAM