



PARECER JURÍDICO

REF.: PROJETO DE LEI Nº 52/2024

INICIATIVA: Vereador Sandro Dellabella Ferreira (Sandro Irmão)

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do mencionado edil, **“DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA ‘ADOTE UM ABRIGO DE ÔNIBUS’ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”**

A proposta visa instituir o programa “Adote um Abrigo de Ônibus”, que tem por finalidade celebrar termo de cooperação com pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, para implantação, melhoria e conservação de pontos de parada de ônibus, (Art. 1º do PL).

O programa, dispõe que a Prefeitura Municipal, através da Secretaria responsável, deve colocar à disposição dos interessados em adotar um abrigo de ônibus a lista dos locais passíveis de serem beneficiados pelo Programa e os modelos-padrão dos mesmos, (Art. 4º do PL).

Preliminarmente, nota-se que o projeto carece de alguns ditames técnicos legislativos, pois a Lei Complementar nº 95/1998 estabelece as regras para a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, vejamos o que determina o art. 10:

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;

II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;

III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso;

Logo, quando há apenas um parágrafo, utiliza-se a expressão “parágrafo único”, portanto, deve ser grafada conforme determina a legislação federal.

Apesar da louvável intenção do nobre edil, trata-se de órgãos da administração indireta do Poder Executivo Municipal, vinculados ao Chefe do Executivo Municipal. A Agência

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Município de Cachoeiro de Itapemirim — AGERSA, bem como das Secretarias de Obras e demais, são órgãos integrantes do Poder executivo, dessa forma, projetos que tratam dessa matéria são de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, como se pode conferir no artigo 48, §1º, III da Lei Orgânica do Município:

Art. 48, § 1º - São de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

Preliminarmente, o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução de programas na Municipalidade, constituem atividades puramente administrativas e típicas de gestão.

Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas, incluindo o controle a saúde e segurança dos munícipes e do meio ambiente e a promoção do bem-estar da população, e neste sentido há que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por Hely Lopes Meirelles:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos, autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração" (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576)

Assim, em que pese a boa intenção do nobre edil o que se pretende criar é um programa de governo a ser realizado pelo Poder Executivo (art. 2º, e art. 4º do PL).

O Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo já se manifestou reiteradas vezes pela inconstitucionalidade de leis municipais que versavam sobre implantação de Programa de Governo no âmbito da Administração Pública, criando atribuições a órgãos públicos municipais. É o que se pode notar pela ementa do acórdão proferido na Ação de Inconstitucionalidade nº 0005892-66.2015.8.08.0000, cuja matéria:

AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI QUE DISPÕE SOBRE ORGANIZAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





1. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre organização administrativa e pessoal da administração municipal, bem como sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias municipais e de órgãos do poder executivo municipal.

2. A Lei nº 8.502/2013, de iniciativa da Câmara Municipal, ao determinar a instituição de Projeto de Férias a ser desenvolvido durante o período de recesso e férias nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Centros Municipais de Educação Infantil, revela indevida intromissão do Poder Legislativo em função típica do Poder Executivo, com impacto no orçamento público.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 0005892-66.2015.8.08.0000, Relator: Desembargador Fabio Clem de Oliveira, Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, julgado dia 07/04/16) (grifos nossos)

Outrossim, note-se que a implementação da medida requer a criação de atribuições a agentes e órgãos do executivo, o que não se admite sob pena de afronta ao princípio Constitucional da Separação dos Poderes, art. 2º da CRFB.

A matéria se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação políticojurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO

Com efeito, o Prefeito é gestor do Município, não competindo ao Poder Legislativo municipal formular política pública executiva.

Em prosseguimento, tendo em vista que a “adoção” implica, a depender do caso concreto, não apenas obrigações ao particular, mas também pode lhe conferir direitos oriundos da utilização do bem público para divulgação de publicidade, entendemos que deve ser oportunizado a todos os interessados iguais condições de acesso por intermédio do procedimento licitatório, não sendo factível ao Município estabelecer hipótese de dispensa de licitação por afronta à competência privativa da União para legislar sobre regras gerais de licitação (art. 22, XXVII, da Constituição Federal). Destaca-se o seguinte dispositivo do PL:

Art.3º. Para fins de publicidade concedida no Programa de Adoção de um Abrigo de ônibus no Município de Cachoeiro de Itapemirim, fica vedada publicidades relacionadas à:

I –cunho político;

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





- II – fumo e seus derivados;
- III – bebidas alcoólicas;
- IV – armas, munição e explosivos;
- V – cunho religioso;
- VI – jogos de azar;
- VII – revistas e publicações contendo material impróprio ou inadequado para crianças e adolescentes;
- VIII – produtos cujos componentes possam causar dependência física ou química, ainda que por utilização indevida.

Com isso, a previsão do projeto de lei que possibilita a utilização de propaganda poderá trazer ao particular um benefício com o uso do bem público, devendo seguir as regras do procedimento licitatório. Cabe reprimir que, quer seja uma concessão de uso de bem público ou quer seja um mero programa, para com o apoio da sociedade promover a melhoria e a conservação dos pontos de ônibus, não se faz necessária autorização legal, uma vez que se trata de um típico ato de gestão.

Portanto, por tudo que precede, conclui-se objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica do projeto de lei submetido à análise, motivo pelo qual não merece prosperar.

Isto exposto, pela regular tramitação, razão pela qual orientamos pelo encaminhamento da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para considerações. Desta forma, concluimos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer para decisão de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 03 de julho de 2024.

ALEX VAILLANT FARIAS
Procurador Legislativo Geral
OAB-ES 13.356

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

