

P A R E C E R

Nº 2091/2019

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Programa de governo. Adote um ponto de ônibus. Princípio da Separação dos Poderes. Publicidade. Necessidade de Licitação. Considerações.

CONSULTA:

A Câmara consulente encaminhou para análise Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que institui o programa "Adote um Ponto de ônibus" no Município.

RESPOSTA:

Inicialmente, vale consignar que o projeto de lei objeto desta análise tem por objetivo implantar, conservar, recuperar e manter abrigos nos pontos de ônibus. O referido programa se concretiza com a celebração de termo de cooperação com pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, que em contrapartida poderão explorar publicidade.

Não obstante seja louvável a iniciativa, temos não ser possível que lei de iniciativa parlamentar imponha ao Poder Executivo a celebração de termo de cooperação com particulares.

Neste sentido, temos que a propositura legislativa que determina ao Executivo celebrar ato tipicamente administrativo é inconstitucional por afronta ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CRFB) e invade



matéria de competência exclusiva da chefia do Poder Executivo, a qual sequer demanda iniciativa de lei por parte deste último para a sua consecução.

Assim, reiteramos que os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle externo.

A matéria também 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, transgredir 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 político-jurídica, 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)

Ademais, o projeto de lei em tela, de iniciativa parlamentar, impõe algumas obrigações específicas a órgãos e agentes do Executivo.

Sobre o tema, o IBAM já se pronunciou no Enunciado nº 02/2004:

"Processo Legislativo. Inconstitucionalidade de projeto de



lei originário do Legislativo que: 1) crie programa de governo; e 2) institua atribuições ao Executivo e a órgãos a ele subordinados".

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).

Destacamos o seguinte dispositivo do PL em análise:

"Art. 3º. Para fins de publicidade concedida no Programa de Adoção de um Ponto de Ônibus no município (...), fica vedada publicidade relacionadas à:

- I - Cunho político;
- II - Fumo e seus derivados;
- III - Bebidas alcoólicas;
- IV - Armas, munição e explosivos;
- V - Jogos de azar;
- VI - Revistas e publicações contendo material impróprio ou inadequado para crianças e adolescentes;
- VII - Produtos componentes possam causar dependências físicas ou químicas, 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. Por derradeiro, cabe repisar 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 ponto de ônibus, não se faz necessária autorização legal, uma vez que trata-se de um típico ato de gestão.

Em suma, por tudo que precede, concluímos a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica do Projeto de Lei submetido à análise que não reúne condições para validamente prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso
Magno
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 22 de julho de 2019.

