Projeto de Lei nº L-138/2021.
Autor: Vereador Tico Jardim.
Assunto: Cria o programa "Empresa Amiga do Esporte e Lazer" no Município de Macaé, na forma que especifica.

RAZÕES DE VETO PARCIAL

Trata-se de análise do Projeto de Lei nº L-138/2021, que dispõe sobre a criação do programa "Empresa Amiga do Esporte e Lazer" no Município de Macaé, na forma que especifica.

Há tempestividade na forma da norma contida no art. 76, § 1º da Lei Orgânica do Município de Macaé.

O presente Projeto de Lei, de iniciativa do Vereador José Geraldo Jardim Filho, cria o programa "Empresa Amiga do Esporte e Lazer" no Município de Macaé com o objetivo de incentivar as empresas do setor privado a investirem em projetos sociais com foco no desenvolvimento de ações esportivas. O esporte é considerado importante fator de inclusão social, proporciona momentos de lazer e aumenta a qualidade de vida da população. Muitos projetos sociais encontram barreiras financeiras que inviabilizam sua implementação. Em contrapartida, muitas empresas possuem recursos a serem destinados a ações sociais, desse modo, esta proposição vem unir as duas vontades em prol da população macaense, que será a principal beneficiada.

Contudo, em que pese a nobre intenção do legislador um dos dispositivos da proposta incorre em vício insanável de iniciativa e de legalidade, como veremos a seguir.

Como se verifica da leitura do art. 2º da Lei Nacional n.º 8.666/1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, a matéria em análise versa sobre a exploração de publicidade em bens públicos :

> "**Art.** 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei."
> *(grifos nossos)*

Deve-se observar que a exploração de publicidade no caso concreto se configura por seu caráter econômico, o qual se subordina, via de regra, ao procedimento licitatório prévio. Nesse ponto, cabe destacar que o Projeto de Lei n.º L-138/2021, viola o disposto na Lei Nacional n.º 8.666/1993, uma vez que o mesmo não prevê essa possibilidade, conforme se verifica da leitura do art. 4º:

> **PL L-138/2021**
> **"Art. 4º** As pessoas jurídicas participantes do Programa poderão divulgar, com fins promocionais e publicitários, as ações praticadas em benefício do esporte e do lazer, inclusive por meio da instalação de placas e/ou outdoors nos locais beneficiados.

> **Art. 5º** O Poder Público Municipal não terá ônus de nenhuma natureza e não concederá qualquer incentivo econômico ou estímulo às empresas em razão da participação no Programa, além da autorização prevista no artigo anterior."
> *(grifos nossos)*

É importante destacar que a exploração de espaços públicos para fins de publicidade no município de Macaé encontra sua regulamentação na Lei Municipal n.º 3.998/2013, que dispõe sobre os procedimentos de outorga pelo município para a exploração do mobiliário urbano através da veiculação de publicidade, mediante a concessão de uso, devidamente precedida de procedimento licitatório, na modalidade concorrência, em observância ao disposto na Lei Nacional n.º 8.666/1993.

Ademais, deve-se ter ainda em mente que a competência legislativa acerca de normas gerais de licitações e contratos, nas quais se incluem eventuais hipóteses de dispensa do procedimento licitatório prévio, é privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso XXVII, da Constituição da Republica.

De outro lado, insta salientar que se encontra vigente a Lei Municipal nº 4.935/2017, que institui o Projeto Adote um Bem Público, regulamentada pelo Decreto nº 124/2019, alterado pelo Decreto nº 170/2021, onde o legislador municipal permitiu a promoção de parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada, concernentes à realização de benfeitorias, manutenção e conservação de bens públicos, admitida pelo particular tão somente a fixação de plaqueta em mobiliário público. Com efeito, o projeto de lei municipal em comento, ao permitir a divulgação e propaganda em bens públicos com o uso de outdoor e placas nos termos do artigo 4º, configuraria ato de publicidade, a se exigir procedimento licitatório prévio.

Ainda sobre o disposto nos artigos 4º e 5º do Projeto de Lei n.º L-138/2021, deve-se observar que a autorização de uso é ato administrativo precário e discricionário da Administração Pública, não se confundindo com contrato, relação jurídica de natureza bilateral e sinalagmática. Ademais, a cessão de uso é modalidade de alienação de bem público não admitida pela Lei Orgânica do Município, nos termos de seus artigos 23 a 29.

> A cessão de uso, na lição de Hely Lopes Meirelles, 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, sendo ato de colaboração entre repartições públicas, em que aquela que tem bens desnecessários aos seus serviços cede o uso a outras que deles está precisando. (NEVES, Marcelo. LIMA, Denise Hollanda C. *Ocupação por terceiros de espaço físico em bens imóveis de órgãos públicos: análise da juridicidade.* Disponível em www.revista.tcu.gov.br. Revista do TCU, pp.44-50)
> *(grifos nossos)*

Portanto, é justo afirmar que os dispositivos acima relacionados, incorrem em vício legal e de iniciativa por afrontar o disposto na Lei Federal 8.666/1993, em seu art. 2º, e por ferir a autonomia e a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para regulamentar os serviços prestados pelo município, a organização administrativa e o funcionamento dos órgãos da Administração Pública Direta e Indireta, e por gerar despesa,

mesmo que indireta, para o erário, violando o disposto no art. 11, incisos I, II, IX, X e XXXII e o art. 73, inciso VI, da Lei Orgânica do Município de Macaé.

> **Art. 11. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:**
> **I** – legislar sobre assuntos de interesse local;
> **II** – suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;
> (...)
> **IX** – dispor sobre organização, administração e execução dos serviços locais;
> **X** – dispor sobre administração, utilização e alienação dos bens públicos municipais;
> (...)
> **XXXII** – organizar e manter os serviços de fiscalização necessários ao pleno exercício do poder de polícia administrativa;
> (...)
> **Art. 73. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre**:
> I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos do Executivo Municipal, da Administração direta, indireta, autarquia, empresas públicas, bem como os aumentos de suas respectivas remunerações, excetuando-se a fixação e o aumento dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, que são atos de iniciativa exclusiva da Câmara Municipal, conforme dispõem o inciso V do art. 29 e os incisos X e XI do art. 37 da Constituição Federal
> (...)
> **VI – matérias que criem, ainda que indiretamente, despesas para o Erário**.
> *(grifos nossos)*

Nesse sentido, há sólida e pacífica jurisprudência no Supremo Tribunal Federal sobre o tema:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 236/2002 EDITADA PELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – DIPLOMA LEGISLATIVO QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE EQUIPARA, PARA EFEITO DE ACESSO AO BENEFÍCIO DA "GRATIFICAÇÃO DO CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA", O CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO "LATO SENSU" OU "STRICTO SENSU" EM DIREITO PENAL E PROCESSO PENAL AO CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES –

INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA- -GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – **O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado**. Situação ocorrente na espécie, em que **o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo**: regime jurídico dos servidores públicos e disciplina da remuneração funcional, com consequente aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). **A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical**. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes**. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Pre**cedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes.

(STF, Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, Processo ADI 2743 / ES - ESPÍRITO SANTO, j. 01/08/2018, p.28/08/2018)
(grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MATÉRIA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. AUMENTO DE DESPESA. IMPOSSIBILIDADE. OBSERVÂNCIA DO MODELO FEDERAL. As matérias reservadas à iniciativa do Poder Executivo somente podem ser objeto de emenda na hipótese de não representarem aumento de despesas. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.
(STF, Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, Processo ADI 1304, J. 11/03/2004, P. 16/04/2004)
(grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 109, DE 23 DE JUNHO DE 2005, DO ESTADO DO PARANÁ. ATO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. DETERMINAÇÃO DE PRAZO PARA A PROPOSITURA DE AÇÃO REGRESSIVA, PELA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, CONTRA O AGENTE PÚBLICO QUE DEU CAUSA À CONDENAÇÃO DO ESTADO, SEGUNDO DECISÃO JUDICIAL DEFINITIVA E IRREFORMÁVEL. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES AOS SERVIDORES DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. REGIME JURÍDICO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "C", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ENTES FEDERADOS. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA ÓRGÃO PÚBLICO INTEGRANTE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. ARTIGO 61, § 1º, II, "E" C.C ART. 84, III E VI, DA CONSTITUIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. 1. **O Estado Democrático brasileiro tem como cláusula pétrea constitucional a separação e a harmonia entre os poderes, consubstanciada em princípio explícito e instrumentalizada em regras constitucionais de competência**. 2. Compete ao Poder Executivo estadual a iniciativa de lei referente aos direitos e deveres dos servidores públicos (artigo 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal). 3. O texto normativo da Lei complementar estadual de n. 109/05, do Estado do Paraná, impõe obrigação funcional aos servidores da Procuradoria Estadual - sob pena de sanção diante do seu descumprimento - cuja instituição não se encarta na iniciativa parlamentar ora questionada, restando patente a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para

iniciar o processo legislativo que dispõe sobre servidores públicos, como se evidencia da sistemática disposta no artigo 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal, de observância compulsória pelos entes federados. 4. **A Constituição, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe a observância obrigatória de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo**. (Precedentes: ADI n. 1.594, Relator o Ministro EROS GRAU, DJe de 22.8.08; ADI n. 2.192, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20.6.08; ADI n. 3.167, Relator o Ministro EROS GRAU, DJ de 6.9.07; ADI n. 2.029, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJ de 24.8.07; ADI n. 3.061, Relator o Ministro CARLOS BRITTO, DJ de 9.6.06; ADI n. 2.417, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 5.12.03; ADI n. 2.646, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 23.5.03). 5. O ato normativo hostilizado inegavelmente dispõe sobre regime jurídico dos servidores da Procuradoria Geral do Estado do Paraná, sendo certo que esta Corte igualmente já afirmou, inúmeras vezes, que a iniciativa de leis que versem sobre regime jurídico de servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo. (Precedentes: ADI n. 1.440-MC, Relator o Ministro ILMAR GALVÃO, DJ de 1º.6.01; ADI n. 2.856-MC, Relator o Ministro GILMAR MENDES, DJ de 30.4.04 e ADI n. 4.154, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJ de 26.5.10, bem como foi sustentado pelo Min. Eros Grau, à fl. 53, por ocasião do julgamento da cautelar nesta ação direta). 6. A lei paranaense exigiu para órgão público integrante do Poder Executivo estadual, a Procuradoria do Estado, função que deveria ser inaugurada por nomeação do Executivo estadual, ao qual compete propor originariamente projetos de lei que visem criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da administração pública (artigo 61, § 1º, II, "e" c.c art. 84, II e VI, da CF). 7. O Ilustre Procurador-Geral da República, em seu parecer de fls. 102/106, defende com propriedade este posicionamento, verbis: "14. A questão pode ser vista, ainda, sob outro ângulo, de modo a corroborar a existência de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. É que o diploma legal paranaense, ao determinar que a ação regressiva deverá ser ajuizada pela Procuradoria Geral do Estado do Paraná em determinado prazo, confere atribuição a órgão público, o que, segundo a Constituição Nacional, também é matéria de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. 15. Sob essa perspectiva, tem-se, no caso, ingerência da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná em prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo estadual para a iniciativa de lei que disponha sobre atribuições dos órgãos da Administração Pública, que se extrai, pelo princípio da simetria, do art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'e', da Constituição da República. 16. Com efeito, as atribuições dos órgãos da Administração pública, embora não mais

> constem expressamente da redação do art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'e', da Lei Maior, em virtude da alteração promovida pela EC 32/2001, devem ser tratadas em lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. 17. **Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual se considera '...indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgãos pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação'** (ADI 3.254, rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 2/12/2005)." 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 109/05, do Estado do Paraná.
> (STF, Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, Processo ADI 3564 / PR - PARANÁ, J. 13/08/2014, p. 09/09/2014)
> *(grifos nossos)*

Assim, conclui-se pela impossibilidade de sanção integral do Projeto de Lei n.º L-138/2021, em função dos vícios de ordem insanável encontrados na proposta.

Pelas razões expostas, no cumprimento do dever e no uso das atribuições que me são conferidas, por razões jurídicas e de conveniência administrativa VETO PARCIALMENTE o Projeto de Lei nº L-138/2021, para excluir o seu Art. 4º e o seu Art. 5º em conformidade com o disposto no Art. 76, § 1º da Lei Orgânica do Município de Macaé.

GABINETE DO PREFEITO, em 30 de dezembro de 2021.

WELBERTH PORTO DE REZENDE:07471347740

Assinado de forma digital por WELBERTH PORTO DE REZENDE:07471347740
Dados: 2021.12.30 12:37:52 -03'00'

WELBERTH PORTO DE REZENDE
PREFEITO