

PROCURADORIA GERAL

Orientação Jurídica 024/2020

Referência: Projeto de Lei nº 010/2020

Autoria: Legislativo Municipal

***Ementa: Institui o “Programa Empresa Amiga da Escola”
no Município de Gramado.***

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, o Projeto de Lei nº 010/2020, proposta pelo Vereador Renan Sartori, da bancada MDB, protocolada em 13/03/2020, que institui o Programa Empresa Amiga da Escola.

Na justificativa, aduz o nobre vereador que a proposição visa a criar o Programa Empresa Amiga da Escola, autorizando pessoas físicas e jurídicas do Município a investirem em obras e/ou reformas nas escolas e creches locais, por intermédio da doação de materiais ou da prestação de serviços.

Informa, por conseguinte, que o projeto possibilita a doação de equipamentos, livros, uniformes, materiais escolares, carteiras e promoção de palestras educacionais, patrocínio na manutenção, reforma e ampliação de prédios escolares, entre outros.

Justifica a proposição pelas constantes necessidades de reformas nas escolas municipais e da importância das parcerias público-privadas na melhoria das condições do ensino público.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da Técnica Legislativa adequada

Destarte, para que o processo legislativo possa ter a qualidade exigida pelos cidadãos, necessário que seja tecnicamente adequado. A Constituição Federal previu em seu artigo 59, parágrafo único, que disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, o que restou normatizado através da Lei Complementar nº 95/1998.

Neste sentido, verificamos que o PLL ora em análise, apresenta epígrafe, Ementa e está distribuído em artigos e parágrafos, conforme a norma orienta.

Todavia, apenas o art. 10 está citado como “10º”, devendo estar acompanhado de ponto após o numeral, o que sugerimos seja corrigido na redação final.

O prazo de vigência estabelecido é a data de publicação da lei, cabível para matéria de pequena repercussão, como é o caso.

2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre o Programa Empresa Amiga da Escola, que objetiva incentivo à parceria público privada, de pessoas físicas e jurídicas para doação de bens e serviços às escolas públicas municipais, com iniciativa parlamentar.

A competência material para legislar sobre a matéria de interesse do município encontra-se disposta na Constituição Federal, que conduziu os municípios a entes federados e que estabelece no inciso I do art. 30 a legitimidade do Município legislar sobre assuntos de interesse local, senão vejamos:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;”

Todavia, em que pese a Constituição Federal disciplinar a repartição das competências, dispondo que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, se faz necessário observar o princípio constitucional da Separação dos Poderes.

Por este princípio, baseado no ordenamento jurídico brasileiro, cuja previsão encontra-se no art. 2º da Constituição Federal, ao dispor que “*são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*”, **para legislar sobre assuntos de interesse local, há de se observar a matéria proposta, no sentido de ser observada a competência para sua iniciativa.**

Nesse sentido, há matérias reservadas e de competência privativa de cada um dos Poderes. No caso da gestão municipal, há a chamada reserva administrativa, não sendo admitido ao Parlamento regram ou proibir atos de gestão, especialmente de divulgação de políticas públicas do Poder Executivo, cuja interferência configura desrespeito à harmonia e independência entre os Poderes.

Com efeito, o art. 60, inciso II, alínea “d”, da Constituição Estadual, combinados com o art. 61, § 1º, II, “b” e art. 84, III, da Constituição Federal são inequívocos ao impossibilitar que o Poder Legislativo instaure processo legiferante, **estabelecendo ou modificando estruturas, atribuições ou funcionamento da administração pública municipal.**

No caso pontual, em relação a criação de Programa Empresa Amiga da Escola, para possibilitar a doação por pessoas físicas e jurídicas de bens e serviços que visem beneficiar as estruturas físicas e pedagógicas nas escolas municipais, avaliamos que tal iniciativa não interfere no funcionamento da administração pública, porquanto apenas incentiva a parceria público privada para melhorias das estruturas nas escolas públicas municipais, deixando a cargo do município os cadastros e o termo de cooperação, bem como a execução e as condicionantes das parcerias, sem estabelecer nenhuma obrigação pontual às secretarias municipais.

Desta forma, a presente proposição não trata de questões atinentes ao funcionamento da administração, tampouco sobre o funcionalismo municipal (cargos e remuneração), ou da sua estrutura ou ainda da atribuição de seus órgãos, criando ou definindo atribuições, como também não diz respeito ao regime jurídico dos seus servidores, matérias essas de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Também observamos que o PL, da forma apresentada não gera despesa ao Executivo, respeitando o que dispõe o art. 63, da CF, visto que apenas estabelece necessidade de ajustes sob os novos parâmetros definidos.

Corroborando com este entendimento, observamos a jurisprudência do STF, senão vejamos:

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 878.911 RIO DE JANEIRO RELATOR: MIN. GILMAR MENDES

*Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.*

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber. (GRIFEI)

Portanto, a proposição apresentada, a nosso juízo, **não** está presente nas vedações impostas pelo art. 61, § 1º, da CF, cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo, de sorte que por exclusão, encontra-se na possibilidade de iniciativa do Parlamento, **NÃO** se registrando, desta forma, a nosso juízo, vício de origem na forma apresentada, pelas razões já explicitadas, nos termos do art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal, aplicado por simetria.

2.3 Da constitucionalidade e legalidade

Patrimônio Público é o conjunto de bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico, pertencentes aos entes da administração pública direta e indireta. Segundo a definição da lei, o que caracteriza o patrimônio público é o fato de pertencer ele a um ente público – a União, um Estado, um Município, uma autarquia ou uma empresa pública.

Assim, a sensibilização e conscientização de como preservar e melhorar o patrimônio público deve ser realizada através de políticas públicas que envolvam as comunidades e os agentes que se relacionam com a sociedade, despertando a consciência sobre a importância em

zelar, cuidar, limpar, fazer manutenção e até mesmo fazer investimentos, uma vez que o patrimônio público pertence a cada cidadão, que deve ser, junto com município, o seu guardião.

A preservação do patrimônio público encontra resguardo no art. 216 da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: (...)”

A Lei Orgânica define os bens públicos no art. 101, assim dispendo:

“Art. 101. São bens municipais todos os objetos móveis e imóveis, direitos e ações que a qualquer título pertençam ao Município, além dos bens adquiridos, pertencem ao Município as vias, praças, jardins, passeios, cemitérios, ou quaisquer outros logradouros públicos circunscritos ao seu território, salvo aqueles de domínio da União, do Estado ou de particulares.”

Com efeito, a responsabilidade de gerir o patrimônio, dispendo sobre sua manutenção, e sobre a melhor forma de manter a ordem, a limpeza, e o bom uso, é dever do município. Neste sentido, regulamentar Programas que despertem a consciência sobre a proteção e melhorias do patrimônio público municipal, como iniciativas para adoção de escolas pela iniciativa privada para doação de bens e serviços, visa ampliar ações efetivas para melhor preservar este patrimônio físico e intelectual, mantendo-o em constante evolução, de forma a proporcionar um ambiente em condições de prestar um melhor serviço, tendo como resultado uma melhor qualidade de ensino nas escolas, onde o interesse público fica evidenciado, com efeitos positivos à toda coletividade.

Também observamos que o PLL, da forma apresentada não gera despesa ao Executivo, respeitando o que dispõe o art. 63, da CF, visto que apenas estabelece possibilidade de Programa que incentiva parcerias público privadas objetivando melhorias das estruturas das escolas públicas, através de recursos privados. Antes pelo contrário, apresenta uma possibilidade real de economia aos cofres públicos, prestigiando o princípio da eficiência e economicidade.

Importante referir, inclusive, que o STF vem, ao longo dos últimos anos, mudando o entendimento, com jurisprudências firmadas a respeito da iniciativa de leis de origem

parlamentar, decidindo que a constituição de política pública ou programa de interesse público são passíveis de iniciativa parlamentar.

Com efeito, apenas para dar alguns exemplos, no RE 633.551/MG, julgado em 05/02/15, a relatora Ministra Carmen Lúcia entendeu não haver inconstitucionalidade por vício de iniciativa em dispositivo legal que determinava o desligamento de semáforos no período da madrugada; já no RE 290.549/RJ, julgado em 28/12/12, o STF considerou constitucional lei municipal que previa o uso de logradouros públicos para a prática de atividades físicas e, por fim, na ADI 3394/AM, julgada em 02/04/07, o Supremo julgou constitucional lei estadual que determinava o custeio de despesas com exames de DNA para pessoas que não tivessem condições de arcar com respectivo custo. Contudo, o grande impacto se deu no julgamento do RE 878.911, ocorrido sob a sistemática de repercussão geral, que originou o Tema 917, trazendo uniformidade às decisões do Poder Judiciário, conferindo interpretação mais flexível ao campo das matérias nas quais os parlamentares podem dar impulso ao processo legislativo, neste caso, tratando de obrigatoria a instalação de câmaras de monitoramento de segurança nas escolas.

Denota-se, assim, que passou-se a avaliar nas proposições pelo Parlamento, a discussão de fundo, que é a necessidade de proteção de direitos fundamentais de sujeitos que recebem proteção especial do ordenamento jurídico, abrindo um novo paradigma, **onde Políticas Públicas e Programas de Governo passam a ser vistos como de responsabilidade de todos**, como por exemplo o tema do julgamento da RE 878.911, onde a proteção da criança, através de uma política pública de segurança (colocação de câmaras de monitoramento nas escolas) qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão, que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos entes políticos que compõe a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da CF, e não somente ao Poder Executivo Municipal, como até pouco tempo se entendia.

Neste viés, seguindo as recentes decisões do STF, entendemos a matéria posta como constitucional, onde a execução do Programa deverá contribuir para alcançar melhorias importantes na estrutura física das escolas municipais, culminando, conseqüentemente, com melhoria na qualidade de ensino da rede pública municipal, através do fomento de políticas públicas voltadas a educação.

Por fim, apenas como sugestão, uma vez que podem também ser parceiros do Programa pessoas físicas, o melhor nome para o programa seria “Amigos da Escola”, uma vez que “Empresa amiga” sugere apenas a participação de empresas, o que não se confirma no parágrafo único do Art. 1º, da presente proposição.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLL 010/2020 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Desta forma, esta Procuradoria exara Parecer jurídico **favorável à sua tramitação.**

Destarte, encaminha-se a Comissão de Legislação e Redação Final, e na sequência à Comissão de Infraestrutura, Turismo, Desenvolvimento e Bem estar social para posterior deliberação, e aos nobres edis para análise de mérito, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 18 de março de 2020.

Sônia Regina Sperb Molon
Procuradora Geral
OAB/RS 68.402