



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG
PROTOCOLO 545/2019
DATA DE ENTRADA 21 de Fevereiro de 2019
PROJETO DE LEI Nº 8.073 de 2019

EMENTA: PROJETO DE LEI - PROÍBE INAUGURAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS INACABADAS OU QUE NÃO POSSAM SER USUFRUÍDAS DE IMEDIATO PELA POPULAÇÃO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de um parecer jurídico apresentado a Comissão de Legislação e Redação de Leis e Obras, Urbanismo e Serviços Públicos com o fito de analisar a proposição, de autoria do nobre Vereador Sérgio Siqueira, que dispõe sobre a proibição de inauguração de Obras Públicas Municipais inacabadas ou que não possam ser usufruídas de imediato pela população.

O parecer tem o fito de orientar sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como o seu enquadramento nas regras e técnicas da confecção legislativa. A base do estudo vincula-se as disposições dos tribunais sobre a matéria, visto que ainda não há precedente ou jurisprudência dos Tribunais Superiores.

O proponente justifica o referido “*o ato cerimonial de inaugurar, transmite uma informação pelo Poder Público ao cidadão, acenando que aquele serviço ou utilidade já pode ser aproveitado pelas pessoas, a partir daquele momento. No entanto, qualquer gesto que desvirtue disso não deve ser permitido*”.

Devidamente justificada, a propositura legislativa foi encaminhada a assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis, para que, nos termos do art. 91 do Regimento Interno e art. 44 da Lei Orgânica do Município (LOM), seja emitido o devido parecer quanto aos aspectos Constitucionais, legais e jurídicos relativos ao projeto apresentado.

É o relatório.
Passo a opinar.



2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

Art. 273 – **A Consultoria Jurídica Legislativa** acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, **se manifestará, através de pareceres**, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, **serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário **sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes** ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos. E são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.



Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. FUNDAMENTAÇÃO E CRITÉRIOS DE ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente pela sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se a justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Já o art. 19, §1º, inciso II da Constituição de Pernambuco determina que seja da competência privativa do Governador a iniciativa de leis que tratem do aumento das despesas públicas.

Desta forma, estão corretas a competência e iniciativa do projeto de lei.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação simbólica e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, verbis:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§1º - Por maioria simples, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara deliberará **sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

(...)

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

5. MÉRITO

Mérito possui vários sentidos, muito embora todos desemboquem naquilo que é “interior”, ou seja, algo intrínseco ou inerente à pessoa ou coisa. Na concepção jurídica a palavra mérito significa a análise substantiva do fato ou ato jurídico.

Em termos de proposição, o mérito é o segundo passo da análise jurídica, tendo como pressuposto a adequação de forma do projeto. *In caso*, superada a formalidade, analisa-se o teor da proposição com base nas leis de regência e na Constituição Estadual, tudo com vias a preventivo controle de constitucionalidade.

Como se trata de proposição que, como toda lei deve ser, pretende resolver uma determinada situação social, o PL em apreço busca proibir a inauguração de obras públicas inacabadas ou que não possam ser usufruídas de imediato pela população.

Como determina a boa prática processual, há o dever de averiguar os precedentes e possíveis jurisprudências com o fim de obter a visão dos tribunais sobre o tema, vide art. 927, *verbis ad verbum*:

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II - os enunciados de súmula vinculante;

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

No caso específico deste projeto de lei não existem decisões em controle concentrado, não há súmula vinculante, IRDR, RESP ou REXT. Os dois tribunais que se manifestaram sobre o tema TJSP e TJRS possuem decisões divergentes sobre o tema, observe-se:

Tese favorável:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI N.º 12.406/2018, DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. PROIBIÇÃO DE INAUGURAÇÃO E ENTREGA DE OBRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS INCOMPLETAS E SEM CONDIÇÕES DE FUNCIONAMENTO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 5º, 8º, 60, II, “D”, E 82, VII, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO OU AUMENTO DE DESPESAS. LEI QUE ATENDE AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, PROIBIDADE, EFICIÊNCIA E BOA ADMINISTRAÇÃO.

- A Lei n.º 12.406/2018, do Município de Porto Alegre, não criou novas atribuições ao Poder Executivo, consubstanciando-se, isso sim, em ato normativo que dispõe acerca de uma obrigação de não fazer: com a sua vigência, o Prefeito Municipal está proibido de inaugurar e entregar obras públicas inacabadas, assim entendidas como

as incompletas, sem condições de atender aos fins a que se destinam ou impossibilitadas de entrar em funcionamento imediato (art. 1º, I, II e III). - Não há aumento de qualquer despesa, tampouco alteração de rotinas administrativas. A população não é prejudicada, porque só se proíbe a inauguração e entrega daquelas obras que não estejam em condições de funcionamento, e também não há prejuízo à informação, considerando que só está vedada a realização de solenidade quando parcial a entrega, do que decorre que poderá ser promovida, mas somente ao final, o que, aliás, apresenta uma lógica inquestionável: só se inaugura o que já pode ser utilizado. - **A proibição da inauguração de obras inacabadas relaciona-se diretamente com os princípios da moralidade, probidade, eficiência e boa administração. Envidar esforços para a consecução de objetivos que se amoldem a esses mandamentos nucleares é tarefa de todos os Poderes da República, todas as instituições públicas e toda a sociedade. A supremacia do interesse público é o princípio que orienta e justifica todos os demais e a própria função administrativa.** É para atingir o bem da coletividade que o Estado é dotado de prerrogativas especiais, e é por esse mesmo motivo que o cidadão escolhe seus representantes, outorgando-lhes poder. - **A inauguração de uma obra inacabada, sem condições de funcionamento, apenas gera despesa irrazoável relacionada à própria solenidade, cria expectativa falsa na população e acaba por violar, isso sim o princípio da impessoalidade, na vertente da promoção pessoal do administrador, contudo, em razão de um feito que sequer capaz ainda de proporcionar qualquer benefício à sociedade.** Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul - Número do Processo: 70077868099 - Órgão Julgador: TRIBUNAL DE JUSTIÇA - **TRIBUNAL PLENO**. 31/01/2019 Trânsito em Julgado.

É importante ressaltar que vários municípios estão promovendo e publicando projetos idênticos, cujo atual teor declaratório consiste em: entender que não estão sendo criados novos gastos, sendo mais uma obrigação de não fazer para o administrador público, vislumbra-se atendidos vários princípios constitucionais, dentre os quais destacam-se: impessoalidade, moralidade e eficiência, e por fim, vê-se que se trata de uma decisão posterior, densa e bem fundamentada, com valor intrínseco.

Além do mais, convém adicionar que verificados eventuais fatos nada obsta que sejam os responsáveis punidos com as sanções da Lei de Improbidade Administrativa nº 8.429/92. Observe o que diz o seguinte enxerto do MPPI:

VI. DOS PRINCÍPIOS QUE IMPÕEM A NECESSIDADE DE CONCLUSÃO DAS OBRAS EM ANDAMENTO;

22. Inúmeros princípios impõem a necessidade de conclusão das obras já iniciadas, entre os quais o princípio da função social do contrato administrativo (Ex: a paralisação poderia causar - se é que já não causa - dano ambiental); princípio da indisponibilidade dos bens e serviços públicos (não cabe ao Estado paralisar obra quando bem entenda. Se publicou edital para contratação de empresa, o Estado demonstrou à coletividade a necessidade de sua realização, devendo, portanto, fazer a obra nos termos do edital publicado, salvo caso fortuito ou força maior); princípio da moralidade administrativa; princípio da continuidade do serviço público; princípio da razoabilidade (a paralisação de inúmeras obras pelo Governo do Estado não "está dentro dos padrões normais de aceitabilidade. Se atuar fora desses padrões, algum vício estará, sem dúvida, contaminando o comportamento estatal." (José dos Santos Carvalho Filho) e princípio da eficiência do serviço público. 23. Em última análise, o abandono das obras públicas iniciadas pode até mesmo caracterizar ato de

Improbidade Administrativa capitulado no art.10 ou 11 da Lei 8.429/92 que se caracteriza quando há dano ao erário. Emerson Garcia assim se manifesta: “Concisão à parte, as observações até aqui formuladas são suficientes para demonstra que o descumprimento dos comandos da LRF, além de violar frontalmente o princípio da legalidade, geralmente importará em nítida violação aos princípios da moralidade e eficiência...” (Garcia, Emerson e Pacheco Alves, Rogério; Improbidade Administrativa; 3ª edição rev. e ampl., Editora Lumen Júris, Rio de Janeiro, 2006). 24 José Joaquim Gomes Canotilho (CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1995 p. 180-183.) elabora a distinção entre princípios estruturantes, princípios constitucionais gerais, princípios constitucionais especiais e regras constitucionais. Os princípios estruturantes são "constitutivos e indicativos das idéias directivas básicas de toda a ordem constitucional" (Op. cit. p. 180.). E esses ganham concretização "através de outros princípios (ou subprincípios) que densificam os princípios estruturantes, iluminando o seu sentido jurídico-constitucional e político-constitucional, formando, ao mesmo tempo, com eles, um sistema interno" (CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit. p. 181.). Portanto, os princípios estruturantes concretizam-se através dos princípios constitucionais gerais, que, por sua vez, são densificados por meio dos princípios constitucionais especiais, e esses, ao fim, concretizam-se através das regras constitucionais. 25. Assim, para a solução dessa irregularidade, ao Ministério Público cabe, na defesa da sociedade, ajuizar a presente ação coletiva, visando a corrigir os atos atentatórios aos princípios constitucionais da administração pública, nos termos do art. 1º da Lei Federal nº 7.347/85.

Fonte: <http://www.mppi.mp.br/internet/attachments/OBRAS%20INACABADAS-PAES%20LANDIM.pdf>;

Tese desfavorável:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 5.917/2015 – Município de JACAREÍ – iniciativa parlamentar – LEI QUE PROÍBE A INAUGURAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS OU QUE NÃO ATENDAM AO FIM A QUE SE DESTINAM – **Invasão da competência reservada ao Chefe do Poder Executivo – Ingerência na Administração do Município – Vício de iniciativa configurado – Violação ao Princípio da Separação de Poderes** – AFRONTA AOS artigos 5º, 47, II, XIV e XIX e 144, da Constituição do Estado DE SÃO PAULO – Inconstitucionalidade reconhecida – AÇÃO PROCEDENTE”. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2104236-47.2015.8.26.0000, Rel. Des. João Negrini Filho, v.u, julgado em 18 de novembro de 2015). (g.n)

Discorrendo sobre o *obter dictum* presente na ementa há o entendimento de que o ato normativo impugnado, de iniciativa parlamentar, seria verticalmente incompatível com o ordenamento constitucional, do Estado de São Paulo, por violar o princípio federativo e o da separação de poderes, previstos nos arts. 5º e 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Carta Paulista, os quais dispõem o seguinte:

“(…)

Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(…)

Art. 47 – Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIV – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar em aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

(...)

Art. 144 – Os Municípios, com autonomia, política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

Assim, vê-se que a matéria disciplinada pela lei, segundo o relator, **encontra-se no âmbito da atividade administrativa do município, cuja organização, funcionamento e direção superior cabem ao Prefeito Municipal**, com o auxílio dos Secretários Municipais.

Como exposto, os acórdãos são conflitantes e divergentes, o que abre espaço para discussão jurídica sobre qual linha seguir. É de saber comum que a Consultoria Jurídica cabe assegurar a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal, munindo as comissões com informações que possibilitem decisões fundamentadas sobre os projetos.

Seguindo a linha já apresentada no Projeto de Lei 7.831/18 de autoria do Vereador Daniel Lula Finizola, posteriormente transformado na Lei Municipal nº 6.169 de 03 de janeiro de 2019, de que apresentam-se as situações conflitantes, onde muito embora aja a conclusão do parecerista, deixa-se bem claro que o tema não está pacificado ou, como no caso, sequer chegou a ser discutido nos Tribunais Superiores.

Portanto, entendendo os termos explícitos da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911/RJ, visto que o projeto não trata da estrutura do Executivo, nem das atribuições dos seus órgãos ou regime jurídico dos servidores, não cria gastos ou altera competências, prezando pelo princípio da impessoalidade e com fundamento em acórdão mais recente, não há ilegalidade ou inconstitucionalidade explícita no PL.



6. CONCLUSÃO

Neste sentido, por tudo quanto exposto, opina pela **aprovação** do projeto de lei nº 8.073 de 2019, assegurando aplicação do art. 274 do R.I, muito embora haja posição jurídica divergente.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 26 de março de 2019.

Anderson de Melo [assinatura digital]
OAB/PE 33.933