



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 165/2018

Projeto de Lei nº 096/2018 - Autoria do vereador Mauro Penido – Dispõe sobre a proibição da inauguração e entrega de obras públicas municipais incompletas, sem condições de atender aos fins a que se destinam ou impossibilitadas de entrar em funcionamento imediato.

À Diretora Jurídica
Dra. Karine Barbarini da Costa

Trata-se de análise e parecer jurídico solicitado pela Comissão de Justiça e Redação relativo ao projeto em epígrafe que *“Dispõe sobre a proibição da inauguração e entrega de obras públicas municipais incompletas, sem condições de atender aos fins a que se destinam ou impossibilitadas de entrar em funcionamento imediato”*.

Ab initio, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo que seus fundamentos podem ou não ser utilizados pelos membros desta Casa, haja vista a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38 do Regimento Interno.

Considerando-se o aspecto constitucional, legal ou jurídico, passa-se a **análise técnica** do projeto.

Inicialmente, temos que por força da Constituição os Municípios foram dotados da autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CRFB/88).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Todavia, consoante entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo trata-se de matéria de competência do Chefe do Executivo:

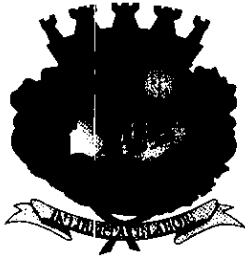
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 3.488, DE 16 DE JULHO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE SANTANA DE PARNAÍBA, QUE 'PROÍBE A INAUGURAÇÃO E A ENTREGA DE OBRAS PÚBLICAS INCOMPLETAS OU QUE, EMBORA CONCLUÍDAS, NÃO ATENDAM AO FIM A QUE SE DESTINAM' – VETO DO EXECUTIVO – INOBSERVÂNCIA DO PRAZO DE TRINTA DIAS PARA REJEIÇÃO DO VETO – CIRCUNSTÂNCIA QUE NÃO INVALIDA A NORMA – ENTENDIMENTO DOS ARTIGOS 66, §§ 4º E 6º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E 28, §§ 5º E 6º, DA CARTA PAULISTA – INICIATIVA, PORÉM, ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – INVIABILIDADE – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA – LEI QUE DISCIPLINA MATÉRIA PRÓPRIA DE GESTÃO PÚBLICA, ENVOLVENDO ATO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, CUJA INICIATIVA CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA 'A', E 144 DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – PRECEDENTES – PRETENSÃO PROCEDENTE.

Ação de inconstitucionalidade voltada contra a Lei nº 3.488, de 16 de julho de 2015, do Município de Santana de Parnaíba, que “proíbe a inauguração e a entrega de obras públicas incompletas ou que, embora concluídas, não atendam ao fim a que se destinam”.

Delineada causa petendi repousa no alegado vício de iniciativa parlamentar para legislar sobre matéria afeta ao Executivo Municipal, a indicar inconstitucionalidade formal subjetiva do diploma normativo impugnado, além de mácula no processo legislativo previsto na Lei Orgânica local, bem assim ofensa ao princípio da separação dos poderes, a justificar contraste de caráter material.

[...]

Pretensão deduzida busca extirpar do ordenamento jurídico a Lei nº 3.488, de 16 de julho de 2015, do Município de Santana de Parnaíba, que “proíbe a inauguração e a entrega de obras públicas incompletas ou que, embora concluídas, não atendam ao fim a que se destinam” no âmbito daquela localidade, ostentando a seguinte redação (fls. 17/18), verbis :



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“ Art. 1º Fica proibida, no âmbito do Município de Santana de Parnaíba, a inauguração e a entrega de obras públicas incompletas ou que, embora concluídas, não atendam ao fim a que se destinam, por falta de quadro de servidores profissionais da respectiva área, de materiais de expediente e de equipamentos afins ou situação similares.

Art. 2º Para os fins desta lei entende-se por:

I - Obras públicas: hospitais, escolas, centros de educação infantil, unidades básicas de saúde, unidades de pronto atendimento e estabelecimentos similares a estes;

II - Obras públicas incompletas: aquelas que não estão aptas a entrarem em funcionamento por não preencherem todas as exigências em relação ao Código de Obras e Edificações, ao Código de Posturas do Município e à Lei de Uso e Ocupação do Solo ou por falta de emissão das autorizações, licenças ou alvarás dos órgãos da União, do Estado ou do Município;

III - Obras públicas que não atendam ao fim que se destinam: obras que, embora completas, exista algum fator que impeça a sua entrega e o seu uso pela população por falta de servidores profissionais da respectiva área, de materiais de expediente e de equipamentos afins ou situações similares.

Art. 3º Caberá ao Município baixar as demais normas para o seu fiel cumprimento, mediante Decreto de regulamentação desta lei.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.

[...]

A despeito da competência do Município para legislar sobre tema de interesse eminentemente local (art. 30, inciso I, da Constituição da República), o ato legislativo municipal deve guardar obrigatória compatibilidade vertical com aqueles que lhe servem de parâmetro aspecto substancial, ou nomoestática constitucional, sem prejuízo do rigor e estrita observância ao processo legislativo que o antecedeu aspecto formal do ato, ou nomodinâmica constitucional como forma de efetiva, segura e integral inserção no ordenamento jurídico.

[...]

A Constituição da República adotou em seu artigo 61 sistema pluralístico de iniciativa legislativa (fase inicial do processo legislativo), conferindo ordinariamente a prerrogativa a sujeitos diversos. Todavia, o § 1º do mesmo dispositivo



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*excepciona a regra geral, dispondo sobre matérias específicas que estão sujeitas à iniciativa legislativa **privativa** do Chefe do Executivo, as quais devem ser interpretadas em caráter restrito por opção político-normativa.*

Trata-se de norma vinculada ao princípio da simetria, cujos preceitos devem ser observados nas respectivas Cartas dos Estados-Membros (art. 25 da Constituição da República), bem assim nas próprias Leis Orgânicas dos Municípios do Estado de São Paulo, à luz do que dispõe o art. 144 da Constituição Bandeirante ("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.").

Nesse sentido, já definiu o C. Supremo Tribunal Federal na ADI 2719, Relator Min. CARLOS VELLOSO, Pleno, julgado em 20/03/2003, DJ 25-04-2003.

Cediço que ao Legislativo local compete ordinariamente edição de normas gerais, de caráter abstrato e coativo, a serem observadas pelos munícipes, no que se incluem os integrantes da própria administração municipal.

Com efeito, pese nobreza e relevância da norma editada que anseia coibir conhecidas, vezeiras e reprováveis práticas de alguns administradores públicos, usualmente com finalidade eleitoreira, afere-se que disposições do ato normativo impugnado revelam interferência do Poder Legislativo na esfera do Executivo Municipal, ao invadir seara de ato concreto de administração.

Ao deliberar sobre inauguração e entrega de obras públicas, houve evidente ingerência do Legislativo local em matéria de competência própria do Executivo com imposição de obrigações. Trata-se, inequivocamente, de tema próprio de organização administrativa (artigo 61, § 1º, II, 'b', Constituição da República), adentrando seara atinente às realizações materiais inerentes à Administração (afetas à conveniência e oportunidade do Chefe do Executivo), alterando a rotina e estrutura das unidades administrativas, que, aliás, já estão sujeitas às exigências do artigo 73 da Lei nº 8.666/1993 no que tange ao recebimento de obras públicas.

Como bem registrou o parecer da D. Procuradoria de Justiça, "a proibição de inauguração de obras públicas é matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo. Trata-se de ato de medida



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

governamental, sendo que ao condicioná-lo houve ingerência normativa do Poder Legislativo na atividade administrativa.

(...)

Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade da inauguração de obras públicas. Embora relevante a proposição que zela pelo interesse público por dificultar que agentes políticos busquem promoção pessoal nas festividades de inauguração e obras públicas sem condições adequadas de atendimento ao povo trata-se de atuação administrativa que é fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.”.

Logo, a deflagração do processo legislativo competia, privativamente, ao Chefe do Executivo Municipal, à luz do que dispõem o artigo 47, incisos 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”) e XIX, alínea 'a' (“organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos”), c.c. artigo 144 da Constituição Estadual.

In casu, a iniciativa legislativa é atribuída ao Vereador Nequinho Desanti (fls. 114/117), o que reflete grave mácula do ato legislativo promulgado, abalando a independência e separação dos Poderes asseguradas no art. 5º da Constituição Bandeirante (“São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”).

Por fim, pertinente consignar que este Colendo Órgão Especial já declarou a inconstitucionalidade de leis de outras municipalidades em estrita sintonia com o tema aqui analisado:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 7.406, de 11 de agosto de 2015, do Município de Guarulhos, que 'Proíbe a inauguração e a entrega de obras públicas incompletas ou que, embora concluídas, não atendam ao fim a que se destinam'. Vício de iniciativa reconhecido. Quebra do princípio da independência dos poderes. Cabe ao Executivo o juízo de conveniência e oportunidade sobre estar determinada obra a merecer e em condições de ser inaugurada. Violação dos artigos 5º, 47 incisos II e XIV da



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Constituição do Estado de São Paulo. Ação procedente.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2202591-92.2015.8.26.0000, rel. Des. Arantes Theodoro, j. em 30.03.2016).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 5.917/2015 - Município de JACAREÍ - iniciativa parlamentar LEI QUE PROÍBE A INAUGURAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS INCOMPLETAS 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, j. em 18.11.2015).

Ante o exposto, revendo anterior entendimento, julgo procedente a pretensão para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.488, de 16 de julho de 2015, do Município de Santana de Parnaíba.

Des. FRANCISCO CASCONI
Relator

(TJ-SP - ADI: 22409570620158260000 SP 2240957-06.2015.8.26.0000, Relator: Francisco Casconi, Data de Julgamento: 08/06/2016, Órgão Especial, Data de Publicação: 13/06/2016)

Caso a Comissão de Justiça e Redação compartilhe desse entendimento poderá valer-se do trâmite previsto na Resolução nº 09, de 22 de outubro de 2013, por se tratar de projeto que dispõe sobre matéria inerente ao Poder Executivo.

Resolução nº 09, de 22 de outubro de 2013.

Disciplina procedimento relativo a Projeto de Lei de natureza autorizativa, na forma como especifica.

[...]

Art. 1º. O Projeto de Lei de natureza autorizativa, que disponha sobre matéria que discipline atos administrativos ou



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

atribuições inerentes ao Poder Executivo, ou ainda à estrutura ou organização administrativa deste, cuja iniciativa tenha sido da Câmara Municipal, por proposição de autoria de qualquer de seus Vereadores, em conjunto ou separadamente, obedecerá ao procedimento prescrito na presente Resolução.

Art. 2º. O Projeto de Lei que trata o artigo anterior, após manifestação da Comissão de Justiça e Redação será convertido em "Minuta de Projeto de Lei" mediante deliberação da Mesa Diretora e, nesta forma, encaminhado ao Chefe do Executivo Municipal por meio de Indicação nos termos do Regimento Interno.

[...]

Ante o exposto, em que pese a louvável intenção do Nobre vereador a proposta não reúne condições de constitucionalidade. No entanto, caso assim entenda a Comissão de Justiça e Redação poderá propor que seja convertida em minuta de projeto de lei nos termos regimentais. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

É o parecer.

D.J., aos 15 de junho de 2018.


Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP nº 308.298

Ciente e de acordo. Encaminhe-se Comissão de Justiça e Redação para apreciação.


Karine Barbarini da Costa
Diretora Jurídica - OAB/SP nº 224.506