



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

**Parecer Jurídico nº 416/2022**

**Assunto: Projeto de Lei nº 220/2022** – Veda a inauguração de obras públicas municipais incompletas, sem condições de atender aos fins que se destinam ou impossibilitadas de entrar em funcionamento imediato.

**Autoria do Vereador Veiga.**

**À Comissão de Justiça e Redação**

**Exmo. Vereador Sidmar Rodrigo Toloi**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “*Veda a inauguração de obras públicas municipais incompletas, sem condições de atender aos fins que se destinam ou impossibilitadas de entrar em funcionamento imediato*”.

*Ab initio*, cumpre destacar a atribuição regimental à Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38<sup>1</sup>.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada não possui força vinculante, sendo meramente opinativo, não fundamentando decisão proferida pelas Comissões. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

*“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato*

---

<sup>1</sup> Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, **quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico** e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo.(G.n).



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)*

Considerando-se os aspectos jurídicos passa-se a **análise técnica** do projeto.

No que tange à **competência municipal** o projeto afigura-se constitucional, porquanto os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I, da CRFB):

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*(...)*

No mesmo sentido a Lei Orgânica do Município:

***Artigo 5º - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente entre outras, as seguintes atribuições:***

*[...]*

***Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:***

***I - legislar sobre assuntos de interesse local;***

*[...]*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Acerca do interesse local, a doutrina obtempera:

*“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. **O que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.** (...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local.”* (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)

Nessa toada, para o E. jurista Alexandre de Moraes "*interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)*" (in Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740).

No que tange à **competência para deflagrar o processo legislativo** a Constituição do Estado de São Paulo, no artigo 24, § 2º em simetria com o artigo 61, § 1º da Constituição Federal, estabelece o rol de hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

*Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

*[...]*

*§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:*

*1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*

*2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.*

*3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*

*4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;*

*6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.*

Do mesmo modo, o art. 48, da Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece as matérias de deflagração exclusiva do Prefeito Municipal:

*Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*

*I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*

*II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;*

*III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*IV - abertura de créditos adicionais.*

A propósito, no concernente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

Tribunal Federal que forneceu paradigma nesse sentido, trata-se do **Tema nº 917 de repercussão geral (Paradigma ARE 878911)** que recebeu a seguinte redação:

***“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”.***

*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. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)*

Consoante entendimento da C. Suprema Corte (Tema de repercussão geral nº 917) extrai-se que a iniciativa dos vereadores encontra limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, notadamente, a estruturação da Administração Pública, a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico dos servidores públicos, o que não é o caso da proposição em análise.

Destarte, o projeto atende às regras de iniciativa por não trata de matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

*In casu*, ressaltamos que o projeto visa dar concretude aos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e eficiência na gestão dos bens públicos e na prática de atos administrativos pelo Poder Público, consoante estabelece o *caput* do art. 37 da Constituição Federal e *caput* do art. 111 da Constituição Bandeirante.



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse diapasão colacionamos recentes decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*\*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 8.737, de 03 de novembro de 2021, do Município de Marília, de iniciativa parlamentar e com integral veto do Prefeito, que **veda a inauguração e entrega de obras públicas incompletas e sem condições de funcionamento imediato** - Alegação do Prefeito local de usurpação da sua competência privativa para iniciativa de leis sobre a organização de atividades da Administração - **VÍCIO DE INICIATIVA – Não ocorrência** – Lei objurgada que coíbe a inauguração de obras públicas que ainda não estejam em condições de uso pela população e devidamente liberadas pelos órgãos técnicos de controle, em cerimônia que onera o erário público e é realizada apenas para a promoção política de quem inaugura – **Observância dos princípios da moralidade, impessoalidade e razoabilidade insculpidos no artigo 111 da Carta Bandeirante, cuja competência não é privativa ao Chefe do Poder Executivo local** – Precedentes deste Órgão Especial - **Ação julgada improcedente.\****

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2298848-72.2021.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/06/2022; Data de Registro: 13/06/2022)*

---

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 012 (renumerada para 769), DE 18 DE AGOSTO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE PARIQUERA AÇU QUE **dispõe sobre a proibição e entrega de obras públicas incompletas ou que, embora concluídas, não atendam ao fim a que se destinam** - **NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR – VÍCIO DE CONSTITUCIONALIDADE POR USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA AFETA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL PARA DISPOR SOBRE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NÃO VERIFICAÇÃO, À EXCEÇÃO DA DISPOSIÇÃO DO ARTIGO 3º DA NORMA QUE IMPÕE A OBRIGAÇÃO DE CONFECÇÃO DE LAUDO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE***



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE APENAS DO ARTIGO 3º,  
DA LEI Nº 769/2020 DO MUNICÍPIO DE PARIQUERA AÇU.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2060557-84.2021.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/12/2021; Data de Registro: 16/12/2021)

---

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.542, de 20 de novembro de 2019, do Município de Itápolis, que **"Proíbe a realização de cerimônia de inauguração e a entrega de obras públicas incompletas ou que, embora concluídas, não estejam em condições de atender à população"**. (1) DO COTEJO DA NORMA IMPUGNADA COM A LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO: Não conhecimento. Tema que escapa do estrito linde da demanda objetiva (arts. 102, I, "a", e 125, § 2º, ambos da CR/88). (2) INCONSTITUCIONALIDADE POR INVASÃO À COMPETÊNCIA NORMATIVA DO EXECUTIVO E À SEPARAÇÃO DE PODERES: **Não viola a Constituição Estadual – ao revés, dá concretude aos princípios da razoabilidade, do interesse público e da moralidade administrativa –, a norma de iniciativa parlamentar que veta a inauguração e a entrega de obras públicas incompletas ou sem condições de atender ao povo. Assunto que não se insere na reserva da Administração.** Ressalva, contudo, ao art. 5º da lei guereada, que, ao impor ao Executivo a obrigação de avisar ou convidar, com antecedência, os membros do Legislativo para tais atos, viola a separação de Poderes prevista na Carta Política Paulista (art. 5º; art. 24, § 2º, n. 2, c.c. arts. 47, II, XIV e XIX, "a", e 144, todos da CE/SP; e, por reflexo, o art. 61, § 1º, II, "a" e "e", c.c. o art. 84, VI, ambos da CR/88; Tema nº 917 da Repercussão Geral). Doutrina e jurisprudência, do STF e deste Colegiado. **AÇÃO PROCEDENTE, EM PARTE.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2278967-80.2019.8.26.0000; Relator (a): Beretta da Silveira; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/06/2020; Data de Registro: 18/06/2020)

---

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 2º, inc. III, da Lei 3.628, de 02 de maio de 2019, que **"veda a inauguração de obras públicas**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*municipais incompletas, sem condições de atender aos fins que se destinam ou impossibilitadas de entrar em funcionamento imediato". Dispositivo legal questionado que define como obras públicas impossibilitadas de entrar em funcionamento imediato "aquelas para as quais haja impedimento legal, como não possuir Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), documento emitido pelo Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo". **Infringência ao princípio da Separação dos Poderes. Não configuração. Dispositivo que, assim como o diploma normativo no qual inserido, não apresenta vício de inconstitucionalidade, dando concretude aos princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência na gestão dos bens públicos e na prática de atos administrativos pelo Poder Público. Evidente priorização de atendimento ao interesse público primário, destacando-se, no caso concreto, a necessidade de assegurar que somente obras certificadamente seguras e efetivamente úteis sejam inauguradas e, posteriormente, entregues à população. Inteligência dos arts. 37, da CF, e 111, da CE. Doutrina. Precedentes do STF e deste OE. Pedido julgado improcedente, revogada a liminar.***

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2176142-58.2019.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/12/2019; Data de Registro: 20/12/2019)*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Município de Salto. Lei nº 3.729, de 09 de maio de 2018, de **iniciativa parlamentar**, que **"proíbe inaugurações de obras públicas incompletas ou as que embora concluídas não estejam em condições de atender ao fim a que se destinam"**. Alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes e de incompatibilidade da norma impugnada com as disposições dos artigos 117, 118 e 119 da Constituição Estadual. **Rejeição. Dispositivo impugnado que não versa sobre gestão administrativa, e sim (e antes de tudo) sobre parâmetros éticos e de interesse público para conferir eficácia aos postulados dos artigos 37 da Constituição Federal e 111 da Constituição Estadual. Exigências que devem ser interpretadas com enfoque no princípio da moralidade administrativa, Matéria que não é de iniciativa**



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

*exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade reconhecida apenas em relação à parte final do artigo 3º da lei impugnada, pois, conforme tem decidido este C. Órgão Especial em casos semelhantes, "o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência, notadamente o poder de regulamentar leis e expedir decretos, configurando usurpação de prerrogativa do Chefe do Poder Executivo a imposição, pelo Legislativo, de prazo para regulamentação da norma, interferindo no juízo de conveniência e oportunidade da administração pública municipal" (ADIN nº 2109933-44.2018.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, j. 05/09/2018). Ação julgada parcialmente procedente.*

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2038929-10.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/05/2019; Data de Registro: 18/06/2019)*

Por derradeiro, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade e legalidade do projeto. No mérito manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

Procuradoria, aos 23 de novembro de 2022.

**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**  
**Procuradora - OAB/SP 308.298**  
Assinado digitalmente