

## PARECER JURÍDICO

PROCESSO: PROJETO DE LEI Nº 011/2021

PROPONENTE: LEGISLATIVO MUNICIPAL

PARECER Nº 029/2021

REQUERENTE: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUAÇUÍ-ES

**EMENTA: "INAUGURAÇÃO OU ENTREGA DE OBRA PÚBLICA INACABADA. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA.. CONSTITUCIONALIDADE".**

### 1. RELATÓRIO:

Foi solicitado parecer jurídico acerca da legalidade, formalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei 011/2021 oriundo do Poder Legislativo que trata de proibir a inauguração e ou entrega de obras públicas inacabadas ou que não estejam em condições de atender aos fins a que se destinam.

### 2. PARECER:

O Projeto de Lei visa receber autorização legislativa para proibir a inauguração e ou entrega de obras públicas inacabadas ou que não estejam em condições de atender aos fins a que se destinam.

De acordo com a justificativa, a medida é necessária evitar-se a exploração político eleitoral, no momento de sua inauguração, o que evidencia a clara tentativa de obter favorecimento eleitoral.

Sob o aspecto jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, já que é competência da Câmara Municipal dispor sobre as matérias de competência do Município, dentre elas, legislar sobre interesse local e aprovar a legislação de controle de uso, de parcelamento e de ocupação do solo urbano.

Ainda a esse respeito, compete privativamente à Câmara Municipal fiscalizar e controlar diretamente os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, acompanhando sua gestão e avaliando seu resultado operacional, com o auxílio do Tribunal de Contas do Município, sempre que solicitado.

Portanto, cuida-se de projeto de lei que tem por finalidade estabelecer um critério de eficiência administrativa, garantindo um comportamento ético e impessoal para com o investimento público, o que encontra respaldo nos princípios nomeados no artigo 37 da Constituição Federal, como a moralidade, a impessoalidade a probidade, a eficiência e a boa administração.

Além disso, não há aumento de qualquer despesa, tampouco interferência na organização administrativa do Município. O projeto de lei respalda o interesse público, pois só se proíbe a apresentação da frota veicular adquirida que não tenha finalizado sua liberação junto aos órgãos de controle e trafego.



Nesse sentido, decidiu o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, no processo nº 70077868099 (nº CNJ: 0152021-24.2018.8.21.7000):

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO 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 Câmara Municipal de São Paulo Parecer - PL 0147/2018 Secretaria de Documentação Página 2 de 3 Disponibilizado pela Equipe de Documentação do Legislativo AUMENTO DE DESPESAS. LEI QUE ATENDE AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, PROBIDADE, 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 é capaz ainda de proporcionar qualquer benefício à sociedade." - grifamos

Isso está baseado no que foi decidido em 2016 pelo Supremo Tribunal Federal, em Plenário Virtual, resolveu o Tema n. 917 de Repercussão Geral no julgamento do ARE n. 878.911 RG/RJ, da relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que recebeu a seguinte ementa:

Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. **Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 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.** Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte (ARE n. 878.911 RG/RJ, rel. Ministro Gilmar Mendes, DJe de 11-10-2016, Tema 917).

Do voto do Relator cabe extrair o seguinte:

No presente caso, o acórdão recorrido entendeu que apenas ao Prefeito cabe dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da rede educacional da Administração Pública municipal (eDOC 1, fls. 4/5). Discute-se, portanto, a aplicação da reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição à legislação que cria obrigações a órgãos do Poder Executivo, com conseqüente aumento de despesa. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da



Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliada do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. [...] Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa. Ressalto, ademais, no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, que esta Corte já pacificou jurisprudência no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009). No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. **Por fim, acrescente-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro**, nos termos do art. 227 da Constituição (ARE n. 878911RG/RJ, rel. Ministro Gilmar Mendes, DJe de 10-10-2016).

Verifica-se desse julgamento que o Supremo fixou, especialmente, dois entendimentos, no seguinte sentido: a) **leis que geram despesa não são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, ou seja, o Legislativo pode criar despesa à conta do Executivo**; b) **a leitura das hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo deve ser restritiva**. E quanto a esse último entendimento é possível extrair da última parte do voto vencedor do Ministro Gilmar Mendes, embora isso não tenha sido dito de forma expressa, que não haverá invasão da iniciativa reservada ao Chefe do Executivo **quando se tratar de lei que busque de forma direta e evidente concretizar direitos fundamentais, de qualquer uma das três dimensões ou gerações, na medida em que, nesses termos, não estaria criando obrigação nova e injustificada ao Executivo; estaria apenas concretizando aquilo que já está constitucionalmente inserido entre as obrigações positivas do Estado**. Isso fica mais claro a partir da análise de precedentes mais recentes, em que já se adotou o resultado do Tema 917, valendo citar:



CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO À SAÚDE E A PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS. LEI 16.285/2013, DE SANTA CATARINA. ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS INCAPACITADAS POR QUEIMADURAS GRAVES. ALEGAÇÕES DIVERSAS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIOS DE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. [...]1. Os artigos 1º, 4º, 6º e 7º da lei impugnada não afrontam a regra, de reprodução federativamente obrigatória, que preserva sob a autoridade do chefe do Poder Executivo local a iniciativa para iniciar leis de criação e/ou extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, "e", da CF). Mera especificação de quais cuidados médicos, dentre aqueles já contemplados nos padrões nacionais de atendimento da rede pública de saúde, devem ser garantidos a determinada classe de pacientes (portadores de seqüelas graves causadas por queimaduras).2. A cláusula de reserva de iniciativa inscrita no art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição, por sua vez, não tem qualquer pertinência com a legislação objeto de exame, de procedência estadual, aplicando-se tão somente aos territórios federais. Precedentes.3. Inocorrência, ainda, de violação a preceitos orçamentários, tendo em vista o acréscimo de despesas públicas decorrentes da garantia de assistência médica especializada a vítimas de queimaduras. Conforme reafirmado pelo Plenário Virtual desta Suprema Corte em sede de repercussão geral (ARE878.911, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 10/10/2016): "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)" (ADI n. 5.293/SC, rel. Ministro Alexandre de Moraes, DJe de 21-11-2017)

No presente caso, não se vislumbra imposição de qualquer alteração na rotina administrativa do Poder Executivo. Ao contrário, a lei apenas enuncia uma obrigação negativa, de não fazer, que, por força dos princípios atinentes à Administração Pública (artigo 37 da CRFB/1988), especialmente a moralidade, a eficiência e a impessoalidade, já se encontra – ou deveria se encontrar – inserida na rotina administrativa, qual seja a impossibilidade de se realizar atos de inauguração de obras públicas inacabadas

Conforme se vê do projeto oriundo do Poder Legislativo, é possível concluir que o mesmo compreende os requisitos necessários para proibir a inauguração de obras públicas inacabadas no Município de Guaçuí.

#### CONCLUSÃO:

Ante o exposto, em atendimento à solicitação de parecer pela Presidência,



**OPINAMOS** pela regular tramitação do presente Projeto de Lei, cabendo ao Egrégio Plenário apreciar o seu mérito.

**É o parecer.**

Guaçuí-ES, 10 de MARÇO de 2021.

**Mateus de Paula Marinho**  
Procurador Jurídico

