



Câmara Municipal de Aracruz
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 201/2021

Requerente: Vereador Jean Carlo Gratz Pedrini

Assunto: Projeto de Lei nº 027/2021

Parecer nº: 054/2021

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO.
PROJETO DE LEI DE INICIATIVA
PARLAMENTAR. ALTERA A LEI Nº
4.020/2016. CONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 027/2021, de autoria do vereador Jean Carlo Gratz Pedrini, que altera a Lei Municipal nº 4.020/2016, que dispõe sobre a proibição de inauguração e entrega de obras incompletas ou que concluídas não atendam ao fim a que se destinam no Município de Aracruz.

É o que importa relatar.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos “emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo”, dentre outras.

No âmbito do processo legislativo, os pareceres jurídicos elaborados pelos procuradores são meramente facultativos e não vinculantes, posto que os parlamentares – através das Comissões Temáticas e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo Poder Judiciário.

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.

[HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010]

No exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que qualquer norma federal ou estadual que trate de temas de relevância predominantemente local é inconstitucional.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.

Fixadas essas premissas, passo a análise da competência do Município para legislar sobre a matéria.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Nos termos do art. 18 da CF/88, “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição”.

Ao Município incumbe a administração de seus bens, no uso regular da autonomia constitucional que lhe é assegurada para cuidar de tudo aquilo que é de seu interesse local. Posto isto, é intuitivo concluir que o Município tem competência para legislar sobre a utilização de seus bens.

4. DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias).

Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Executivo. Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º da CF/88:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O referido comando constitucional, que explicita as leis iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal em decorrência chamado *princípio da simetria*.

O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Destaque-se que nos termos da Constituição Federal (art. 63) e da Lei Orgânica Municipal (art. 31) é vedado o aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Municipal, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º da CF e no art. 95, § 2º e 30 da LOM.

Posto isto, cumpre verificar se o proponente tem competência dar início ao processo legislativo no presente caso.

In casu, embora a proposta em epígrafe disponha sobre a utilização de bens públicos, não interfere propriamente na organização administrativa do Executivo nem trata das atribuições dos seus órgãos.

Ao contrário, a proposta de lei apenas enuncia uma obrigação negativa, de não fazer, que, por força dos princípios atinentes à Administração (art. 37 da CF/88), 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.

Assim, entendo que a matéria não está incluída no rol taxativo das iniciativas privativas do chefe do Executivo. Trata-se de matéria de iniciativa comum.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Como visto, o projeto de lei em epígrafe enuncia uma obrigação negativa, de não fazer norteados pelos princípios atinentes à Administração Pública (art. 37



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

da CF/88), especialmente a moralidade, a eficiência e a impessoalidade.

Sobre a matéria já se manifestam alguns tribunais estaduais:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE ORIGEM PARLAMENTAR DO MUNICÍPIO DE BOMBINHAS QUE VEDA A INAUGURAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS INACABADAS. **Inexistência de violação da iniciativa privativa do chefe do poder executivo e do princípio da separação dos poderes. Ausência de alteração da rotina administrativa. Criação de obrigação de não fazer em consonância com os princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência (art. 37 da CRFB/1988 e art. 16 da CESC/1989). Precedentes do TJSP e TJRS.**

(TJSC; ADI 4009843-14.2019.8.24.0000; Órgão Especial; Rel. Des. Salim Schead dos Santos; DJSC 12/08/2019; Pag. 3)

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 exclusiva do Chefe do Poder Executivo**

(TJSP - Direta de Inconstitucionalidade n. 2038929-10.2019.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. em 29-5-2019)

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 AUMENTO DE



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 é capaz ainda de proporcionar qualquer benefício à sociedade.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME
(TJRS, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 70077868099, Tribunal Pleno, rel. Des. Marilene Bonzanini, j. em 12-11-2018).

Posto isto, não vislumbro a existência de vício de constitucionalidade ou de ilegalidade na presente proposição.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Entretanto, analisando a proposição em epígrafe verifico a existência de erros materiais e de técnica legislativa, bem como redundância.

Inicialmente destaco que o art. 1º, *caput*, do PL deve fazer menção aos artigos que pretende incluir na legislação. Deve-se corrigir ainda os erros materiais de digitação presentes no referido artigo.

Ademais, no entendimento desta Procuradoria, o acréscimo do art. 4º, I e II, na Lei nº 4.020/2016 é redundante, visto que as hipóteses/conceitos ali elencados já estão previstos no art. 2º, II e III da referida Lei, ainda que com outras palavras.

Assim, parece-me mais adequado alterar o inciso II do art. 2º da Lei nº 4.020/2016 acrescentando que são consideradas incompletas “ou inacabadas” as obras que não preencham 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 “qualquer outra exigência legal”, ou que não tenham autorização, licença ou alvará da União, do Estado ou do Município.

Já o inciso II do art. 4º do PL já está contido no inciso III do art. 2º da Lei nº 4.020/16, que na sua parte final faz remissão a “situações similares”.

Neste contexto, seria necessário acrescentar tão somente o artigo que dispõe sobre a possibilidade de usufruir das obras parcialmente acabadas, vedando-se os atos solenes de entrega/inauguração.

Por fim, observo que é necessário incluir um art. 2º no Projeto de Lei, dispondo sobre a vigência da norma, tendo em vista que o PL tem apenas 01 (um) artigo que acrescenta novos dispositivos na Lei nº 4.020/16.

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

Por se tratar de projeto de lei ordinária, deve ser observado o quórum de **maioria simples** para aprovação, ou seja, maioria dos votos desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A Constituição Federal estabeleceu, no Parágrafo Único do art. 59, a necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis. A LC nº 95/98, atendeu essa determinação de estabelecer diretrizes para a organização do ordenamento jurídico.

Analisando os autos, verifico que a proposição necessita de ajustes para se adequar à melhor técnica legislativa, matéria que já foi tratada na parte final do Item 5.

8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, pelos fundamentos jurídicos supracitados, entendo que o Projeto de Lei nº 027/2021 está em conformidade com o ordenamento jurídico.

Assim, opino pela **LEGALIDADE/CONSTITUCIONALIDADE** da proposta.

Todavia, recomendo a edição de emendas modificativas e/ou supressivas para corrigir erros materiais e aperfeiçoar a redação do Projeto, nos termos do Item 5 da fundamentação.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 13 de abril de 2021.

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760