

ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

PARECER JURÍDICO

Objeto: Projeto de Lei Ordinária nº 44/2019

Autor: Neguinho da Borracharia

Ementa: Fica vedado ao Poder Público Municipal realizar solenidade, cerimônia ou qualquer espécie de ato de inauguração de obra pública inacabada ou que, embora concluída, não atenda ao fim a que se destina.

I - DO RELATÓRIO

Foi encaminhado o Projeto de Lei nº 44/2019 que veda o Poder Público Municipal a realizar solenidade, cerimônia ou qualquer espécie de ato de inauguração de obra pública inacabada ou que, embora concluída, não atenda ao fim a que se destina.

Em suas considerações o autor justifica que o projeto de lei apresentado alicerça em dois princípios constitucionais primordiais para Administração Pública: moralidade e impessoalidade. A propositura tem objetivo de evitar a exploração de estratégias eleitoreiras por parte de agentes políticos que visam a sua promoção pessoal em detrimento da eficiente aplicação dos recursos públicos.

Afirma também que o presente Projeto de Lei é fundamental para ampliar as ações de fiscalização da coisa pública, bem como o combate aos atos de improbidade no âmbito da administração pública, fortalecendo o processo de cidadania e amadurecimento político da sociedade juinense.

É o sucinto relatório

II - DA ANÁLISE JURÍDICA



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

O projeto versa sobre matéria de competência do Município em face do interesse local, encontrando amparo no artigo 30, incisos I e III, da Constituição Federal e no art. 14 da Lei Orgânica Municipal.

No que diz respeito a iniciativa da matéria a Lei Orgânica do Município de Juína em seu art. 61, *caput*, dispõe que: *"A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente, à Mesa Direto da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica"*.

Assim, verifica-se que diversos municípios brasileiros por meio de suas Câmaras Municipais iniciaram projetos de leis análogos ao presente, havendo assim uma discussão jurídica acerca da iniciativa ser ou não privativa do chefe do executivo municipal de matérias dessa natureza.

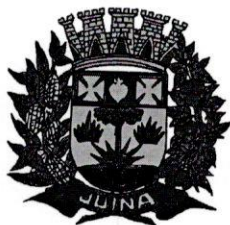
Diante disso, o IBAM através do Parecer nº 2371/2019 discorreu fundamentação na qual se manifestou pela inconstitucionalidade de projetos dessa natureza, no seu entendimento por afrontar o princípio constitucional da separação de poderes, ao pretender o legislador, nem projeto de iniciativa parlamentar, criar atribuições ao Chefe do Poder Executivo, imiscuindo-se naquilo que se convencionou chamar de "reserva a administração".

Todavia, a advocacia da Câmara Municipal de Juína, salvo melhor juízo dos nobres Edis, não coaduna que o entendimento acima, adotando o posicionamento dos Tribunais de Justiça dos Estados, que tem se manifestado favorável a projetos de lei de teor idêntico ou semelhante.

Logo, importante trazer os julgados dos tribunais pátrios sobre o tema em tela:

ACÃO 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



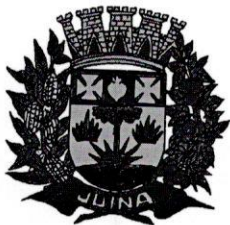


ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

DA MORALIDADE, IMPESSOALIDADE E EFICIÊNCIA (ART. 37DACRFB/1988E ART.16DACESC/1989). PRECEDENTES DO TJSP E TJRS. (TJSC. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4009843-14.2019.8.24.0000. Relator Desembargador Salim Schead dos Santos. Julgado em 08/08/2019) (Grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PANTANO GRANDE. LEI MUNICIPAL N.º 655/2018. PROIBIÇÃO DE 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, AINDA QUE CUSTEADA, EM PARTE, COM RECURSO PÚBLICO. CRIME DE RESPONSABILIDADE. SÚMULA 722 DO STF. 1. PRELIMINAR. Em que pese o ente público municipal, de fato, tenha intentado a demanda em exame, posteriormente, apresentou emenda à inicial para regularizar o polo ativo para constar como autor o Prefeito Municipal de Pantano Grande. Juntada posterior de instrumento de mandato indicando os dispositivos a serem impugnados com a outorga ao procurador dando poderes especiais e específicos. Vício sanado. 2. MÉRITO. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI MUNICIPAL 655/2018. A lei impugnada não criou novas atribuições ao Poder Executivo, apenas proibiu a inauguração e a entrega de obras públicas incompletas. Não há falar também em aumento de despesa, tampouco alteração de rotinas administrativas. No aspecto, a ação julgada improcedente. ART. 4º DO ATO NORMATIVO ATACADO. O artigo mencionado prevê que o descumprimento ensejará crime de responsabilidade por parte do Prefeito, tendo sido editado, pelo legislativo municipal, de forma indevida, norma de cunho penal. Súmula nº 722 do STF. PRELIMINAR REJEITADA E AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079284071, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em: 13-05-2019) (Grifou-se)

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



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

criação de novas atribuições ao Poder Executivo ou 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. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70077868099, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em: 12-11-2018) (Grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Salto. Lei nº 3.729, de 09 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que "proíbe



ESTADO DE MATO GROSSO

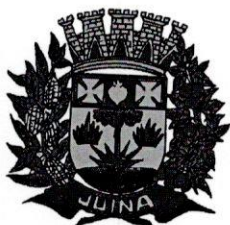
CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

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. 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) (Grifou-se)

Desta forma, não se vislumbra violação a qualquer prerrogativa do Chefe do Poder Executivo, pois o projeto não criou novas atribuições ao Poder Executivo, em verdade, o ato normativo dispõe acerca de uma obrigação d não fazer: com a sua vigência, o Poder Executivo Municipal está proibido de inaugurar obras públicas inacabadas, assim entendidas como as incompletas, sem condições de atender aos fins a que se destinam ou impossibilitadas de entre em funcionamento imediato.

Não obstante, sugerimos o substitutivo a seguir, a fim de excluir o artigo 3º que cria novo ato de improbidade administrativa, o que viola o pacto federativo, uma vez que é competência privativa da União





ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

legislar sobre direito civil, nos moldes do artigo 22, inciso I, da Constituição da República.

A natureza jurídica dos atos de improbidade foi definida pelo Supremo Tribunal Federal, conforme se confere no voto do Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.797 (DJ 19.12.2006): "...a ação de improbidade administrativa é uma ação civil: evidencia-se o art. 37, § 4º, da Constituição, ao explicitar que as sanções que comina à improbidade administrativa serão impostas 'sem prejuízo da ação penal cabível'".

III - DA CONCLUSÃO

Após análise, conclui-se que a matéria de interesse local e afeta à competência legislativa do Município, trata-se de matéria cuja iniciativa não é privativa do Prefeito, recomenda-se que seja realizada emenda substitutiva a fim de excluir o art. 3º que cria novo ato de improbidade administrativa, o que viola o pacto federativo, uma vez que é competência privativa da União legislar sobre a matéria.

Impende destacar, que a emissão do presente parecer não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelos nobres Edis.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Juína/MT, 22 de novembro de 2019.

Janaína Braga de Almeida Guarienti
OAB/MT 13.701 - PORTARIA Nº 42/2019