



## CÂMARA MUNICIPAL DE VENDA NOVA DO IMIGRANTE

Estado do Espírito Santo - Brasil

www.camaravni.es.gov.br - camaravni@camaravni.es.gov.br - Tel.: (28) 3546-1149 - Fax: (28) 3546-2266  
CNPJ: 36.028.942/0001-25 - Av. Evandi Américo Comarela, 385 - 4º Andar - Esplanada - Venda Nova do Imigrante/ES - CEP.: 29375-000

### Parecer Jurídico

Assunto: Projeto de Lei Nº 028/2018

Autores do Projeto: Vereadores; Domingos Sávio Filete, Marco A. T. Nascimento, Tiago Altoé

### **Relatório**

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, solicita parecer acerca da legalidade do Projeto de Lei nº 028/2018, proposto pelos Vereadores em epígrafe.

O Projeto trata da proibição de inauguração de obras públicas Municipais Inacabadas ou que não possam ser usufruídas de Imediato pela População.

Em síntese, o relatório.

### **Mérito**

Inicialmente cumpre aduzir que a prática dos governantes de inaugurar obras inacabadas ou inaptas para pronta utilização, é deveras lamentável, entretanto, ocorre em muitos municípios.

Alguns Municípios do Brasil propuseram a lei e foram recepcionadas pela Administração e por lei local. Ocorre uma diversidade de entendimentos quanto a iniciativa da proposta.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul emitiu decisão conforme segue:

"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."

Assim, a ADIN foi julgada improcedente, sendo considerada constitucional a Lei Municipal nº 12.406/2018, de Porto Alegre. O voto foi acompanhado pela unanimidade dos Desembargadores do Órgão Especial.

Processos nº 70077868099

Fonte: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul





## CÂMARA MUNICIPAL DE VENDA NOVA DO IMIGRANTE

Estado do Espírito Santo - Brasil

www.camaravni.es.gov.br - camaravni@camaravni.es.gov.br - Tel.: (28) 3546-1149 - Fax: (28) 3546-2266  
CNPJ: 36.028.942/0001-25 - Av. Evandi Américo Comarela, 385 - 4º Andar - Esplanada - Venda Nova do Imigrante/ES - CEP.: 29375-000

Os entendimentos são diversos e conflitantes, gerando completa insegurança jurídica quanto ao tema abordado.

Em que pese uma análise da Constituição Federal, a mesma prevê que é livre a manifestação do pensamento (art. 5º, IV), bem como a locomoção (art. 5º, XV), e a reunião de pessoas (art. 5º, XVI). No exercício desses direitos, não devem ocorrer impedimentos para que obras, mesmo que inacabadas, sejam inauguradas. Não pode a lei impedir que um político promova reunião na frente ou no recinto de um prédio e faça um discurso dizendo que a obra está sendo inaugurada.

Neste sentido, trazemos abaixo o seguinte julgado:

APELAÇÃO CIVEL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO DE SANTA VITÓRIA DO ALMAR, INAUGURAÇÃO DE OBRAS SUPOSTAMENTE INACABADAS, ANO ELEITORAL. ARTIGO 11, I, DA LEI Nº 8.429/82. Obras inauguradas pelo Prefeito, em ano eleitoral, que estavam finalizadas, pendentes apenas de medidas necessárias à obtenção da licença de operação das fábricas. Hipótese dos autos em que não comprovado ato do agente político visando a fim proibido em lei ou regulamento, ou diverso daquele previsto na regra de competência. Dolo que não presume. Improcedência do pedido que se impunha. (TJRS. AC nº 70046566881. Publ. 25/10/2012).

A matéria também insere-se no rol do que se convencionou chamar de “Reserva da Administração”. Sobre o princípio constitucional da reserva de administração, é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

*O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF – Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)*

É reservado ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas, incluindo a entrega das obras públicas, e neste sentido há que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcado por Hely Lopes Meirelles:

*“A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos Municípios no que tange aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos, dispõe unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o*





## CÂMARA MUNICIPAL DE VENDA NOVA DO IMIGRANTE

Estado do Espírito Santo - Brasil

www.camaravni.es.gov.br - camaravni@camaravni.es.gov.br - Tel.: (28) 3546-1149 - Fax: (28) 3546-2266  
CNPJ: 36.028.942/0001-25 - Av. Evandi Américo Comarela, 385 - 4º Andar - Esplanada - Venda Nova do Imigrante/ES - CEP.: 29375-000

*funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos, autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. (In. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576)."*

No caso do entendimento de se tratar de matéria que diz respeito às funções tipicamente executivas, existem inúmeros entendimentos de que não cabe à Câmara propor Projetos de Leis a respeito. A propósito do tema, igualmente já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais pela inconstitucionalidade de Projeto de Lei de iniciativa parlamentar:

Inconstitucionalidade – Ação direta – Áreas de estacionamento remunerado e horários de funcionamento – Atos de administração – Fixação de tarifas, com redução das então vigentes – Matéria reservada à provocação do Executivo – Lei de iniciativa da Câmara Municipal – Inconstitucionalidade.

(TJMG – Plenário. ADIN nº 186734-0/000. DJ de 25/04/2001. Rel. Des. Hugo Bengtsson).

Verifica-se que não existe entendimento pacificado sobre o tema, sendo considerado constitucional em alguns órgãos e inconstitucional em outros, no estado do Espírito Santo colacionamos em anexo, parecer técnico da procuradoria legislativa o sentido da ilegalidade do projeto por vício de iniciativa.

Face ao exposto, conclui-se que o Projeto de Lei de iniciativa parlamentar, que proíbe em âmbito municipal a inauguração de obras públicas inacabadas ou que não possam ser usufruídas de imediato pela população é considerado inconstitucional em vários Estados e Municípios do país, porém verifica-se que não é unânime o entendimento existindo outros Estados e Municípios que entendem pela legalidade do mesmo, porém existindo corrente majoritária pela inconstitucionalidade e diante do que se apresenta no parecer respeitando a reserva de poderes, opino pela inconstitucionalidade do projeto ora proposto por vício de competência.

Venda Nova do Imigrante – ES 18 de fevereiro de 2019.

  
Juliana Foletto Uliana  
Procuradora Geral





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

Projeto de Lei nº 65/2018

Página

Carimbo / Rubrica

## **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

### **PARECER TÉCNICO JURÍDICO**

#### **AUTOR: DEPUTADO ESTADUAL – BRUNO LAMAS**

**EMENTA:** Dispõe sobre a proibição de inauguração e a entrega de obras públicas incompletas ou que, embora concluídas, não atendam ao fim a que se destinam.

#### **RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto de Lei nº 65/2018, de autoria do Deputado Bruno Lamas, que tem como finalidade dispor sobre a proibição de inauguração e a entrega de obras públicas incompletas ou que, embora concluídas, não atendam ao fim a que se destinam.

O Projeto a ser analisado passou não passou pelo crivo da Mesa Diretora, por força do dispositivo do art. 143, VIII, do Regimento Interno, infringência ao dispositivo do art. 63, parágrafo único, III e VI da Carta Constitucional Estadual.

O Autor inconformado recorreu tempestivamente à Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação, o que foi deferido pelo Presidente da Mesa Diretora.

O autor expõe as razões pelas quais submete o Projeto de Lei ao crivo dos demais pares, sendo que preliminarmente o Presidente da Mesa Diretora entendeu em devolver ao Autor por vício de inconstitucionalidade como acima exposto.

Encaminhado a Diretoria da Procuradoria pelo Procurador Geral, para exame do recurso quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, legalidade e técnica legislativa para atender o disposto no art. 121, do Regimento Interno. Designado passo ao exame da matéria.

É o relatório





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

Projeto de Lei nº 65/2018

Página

Carimbo / Rubrica

## FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

### QUANTO AOS ASPECTOS DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIA, JURIODICIDADE, LEGALIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

Cabe examinar o recurso quanto a repartição de competência a luz da constitucionalidade formal e material.

É a técnica que a CF/88 utiliza para partilhar entre os entes federados as diferentes atividades do Estado Federal. O princípio fundamental que orienta o legislador constituinte na divisão de competências entre os entes federativos é o da predominância do interesse

A Constituição Federal de 1988 conhece tanto a repartição horizontal quanto a vertical. No plano horizontal, o art. 22 enuncia o campo de competência privativa da União; o art. 30, o da competência privativa dos Municípios; o art. 25, § 1º, a competência (privativa) residual dos Estados; e o art. 23, a competência comum da União dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A repartição vertical de competências acontece quando há possibilidade de diferentes Entes Políticos legislarem sobre uma mesma matéria, adotando-se a predominância da União, que irá legislar sobre normas gerais (art. 24, § 1º, CF/88) e aos Estados estabelece-se a possibilidade, em virtude do poder suplementar, de legislar sobre assuntos referentes aos seus interesses locais (CF/88, art. 24, § 2º), onde suplementar tem alcance semântico de pormenorização. Não se aplica ao caso em exame.

Repartição horizontal, a técnica na qual há uma distribuição estanque (fechada) de competência entre os entes, ou seja, cada ente terá suas competências definidas de forma enumerada e específica, não as dividindo com nenhum outro ente. Esta técnica advem do federalismo dual ou clássico.





Primeiramente é bom que se diga que essas competências descritas no referido art. 24 da CR/88 devem ser classificadas como competências concorrentes não cumulativas. Nesses termos, existem limites previamente definidos para o exercício das competências concorrentes acima citadas. Assim sendo, a União edita normas gerais e os Estados e o Distrito Federal deverão suplementar estas normas gerais para atender aos seus interesses regionais.

Pela competência administrativa comum, União, Estados, Distrito Federal e Municípios detêm, concomitantemente, as mesmas competências, encontrando-se aptos a atuar administrativamente a respeito das matérias mencionadas no art. 23 da Constituição Federal.

Com as considerações acima necessárias para atender os dispositivos preestabelecidos, passamos, pois, ao Projeto de 65/2018, a luz da legislação pertinente e da jurisprudência.

*In casu*, de pronto, a matéria está diretamente relacionada à Secretaria de Estado, o que leva imediatamente para o campo da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

Com efeito, embora o dispositivo determine serem de iniciativa privativa do Sr. Governador os projetos de lei que disponham sobre criação e extinção de Secretarias e órgãos da administração pública, a interpretação sufragada pela maioria dos Ministros, no caso da ADI nº 2.417/SP, foi no sentido de a exclusividade da iniciativa abranger matérias pertinentes à Administração Pública. O dispositivo não pode criar obrigações para órgãos da Administração Pública.

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE CONSELHO ESTADUAL DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO SANGUE - COFISAN, ÓRGÃO AUXILIAR DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I - Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CR/88). Princípio da simetria. II - Precedentes do STF. III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 9.080/95.” (ADI nº 1.275/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 08/06/2007).*





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

Projeto de Lei nº 65/2018

Página

Carimbo / Rubrica

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, **cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada”** (ADI nº 2.857/ES, Tribunal Pleno Relator o Ministro **Joaquim Barbosa**, , DJe de 30.11.2007- grifo nosso).*

Com isso concluo: no caso do Projeto de Lei 65/2018, não vejo alternativa, que não seja opinar pela inconstitucionalidade, anti-juridicidade, ilegalidade, por vício de iniciativa, **consequentemente pela manutenção do despacho denegatório do Presidente da Mesa Diretora.**

Deixo de opinar sobre as demais exigências no ato que orienta os requisitos dos pareceres nesta Procuradoria Legislativa, desnecessárias nesta oportunidade.

É o parecer.

Procuradoria, 21 de março de 2018

Fernando José da Silva

Procurador Adjunto

