Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 0932/17
PLL Nº 098/17

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 181 /17 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Proíbe a inauguração e a entrega de obras públicas municipais incompletas, sem condições de atender aos fins a que se destinam ou impossibilitadas de entrar em funcionamento imediato.

Vêm a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria dos vereadores Fernanda Melchionna, Prof. Alex Fraga e Roberto Robaina, e a Emenda nº 01, de autoria do vereador Felipe Camozzato.

O Projeto visa proibir a inauguração e a entrega de obras públicas municipais incompletas, sem condições de atender aos fins a que se destinam ou impossibilitadas de entrar em funcionamento imediato, sendo que conceituam, no art. 2° da proposição, as obras incompletas, as sem condições de atender aos fins a que se destinam e as impossibilitadas de entrar em funcionamento imediato.

Já a Emenda n° 01, inclui o parágrafo único ao art. 2° do Projeto de Lei do Legislativo, com o escopo de flexibilizar apenas a entrega de obras cujas etapas parciais tenham sido concluídas e estejam em condições de utilização da população, vedando solenidades para esse fim.

A Procuradoria desta Casa, em parecer prévio (fl. 05), apontou óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria, cujo trecho da ressalva transcrevo abaixo, a saber:

> *"Contudo, com a devida vênia, o conteúdo normativo da proposição consubstancia interferência na gestão do Município, incidindo em violação ao disposto na Lei Orgânica, artigo 94, incisos IV e XII, que defere competência privativa ao Chefe do Poder Executivo para realiza-la."*

É o sucinto relatório.

Inicialmente, cumpre frisar que o presente Projeto de Lei e a Emenda n° 01 devem ser examinados pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) por força do art. 36, inc. I, al. "a", do Regimento da Câmara Municipal de Porto Alegre.

PARECER Nº 181 /17 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

As presentes proposições encontram guarida, sob seu aspecto formal, no art. 101 do Regimento desta Casa e na Lei Complementar nº 95/1998 e suas respectivas alterações.

Na exposição de motivos, os proponentes colocam, adequadamente, que *"as obras públicas são objeto de exploração político eleitoral no momento de sua inauguração, uma vez que mostram o trabalho empenhado e concretizado pelos gestores públicos, entendemos que é fundamental haver mais rigor no trato com o dinheiro público, razão pela qual apresentamos o presente Projeto de Lei, que possui a responsabilidade de impedir que os equipamentos públicos sejam inaugurados como estratégia de ganho eleitoral, às pressas e sem condições reais de atender à população"*.

Diga-se que em várias cidades e Estados-membros já foram aprovados projetos de lei com o mesmo escopo, podendo citar, como exemplo, capitais como Curitiba e Campo Grande, bem como nos Estados do Rio Grande do Norte e de Minas Gerais.

Embora a Procuradoria deste Parlamento tenha opinado pela existência de óbice jurídico à tramitação por usurpar competência privativa do Prefeito para propor projetos que tratem de gestão municipal, pois a matéria estaria na órbita da chamada reserva administrativa, este posicionamento não pode, s.m.j., prosperar, tendo em vista a crise ética pela qual passamos e a exigência cada vez maior por transparência, impessoalidade, eficiência e moralidade no trato com a coisa pública e com a população como um todo.

Não por acaso, os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, eficiência e impessoalidade foram erigidos à Constituição Federal, visto que estão expressos no *caput* do art. 37, estabelecendo que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios supracitados, ou seja, deles os gestores não podem se afastar.

Para compreender os Princípios da Administração Pública é necessário entender a definição básica de princípios, visto que estes servem de base para nortear e embasar todo o ordenamento jurídico e é tão bem exposto por Miguel Reale [1], ao afirmar que:

---

[1] REALE, Miguel. Filosofia do Direito. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 60.

PARECER Nº 191 /17 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

> *"Princípios são, pois verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validez de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários."*

Assim, os princípios são proposições que servem de base para toda estrutura de uma ciência, no Direito Administrativo não é diferente, já que temos princípios que servem de alicerce para este ramo do direito público. Em relação aos princípios constitucionais, Hely Lopes Meirelles[2] 00, p.81) afirma que:

> *"Os princípios básicos da administração pública estão consubstancialmente em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, caput, da CF de 1988; e os demais, embora não mencionados, decorrem do nosso regime político, tanto que, ao daqueles, foram textualmente enumerados pelo art. 2° da Lei federal 9.784, de 29/01/1999."*

Mesmo que haja quem possa admitir que a inciativa parlamentar dessa matéria invada a seara de competência do Chefe do Poder Executivo, o que não concordo, pois entendo que a matéria em comento se trata, evidentemente, de atividade sujeita à disciplina legislativa, uma vez que o legislador não está dizendo onde, como e quando o administrador público deve gerir ou empreender obras, mas, sim, garantir ao administrado que não será enganado com a inauguração de uma obra inacabada ou sem condições de uso.

Em atenção aos princípios da administração pública insculpidos no art. 37 da Carta Magna, cuja observância, repisa-se, é obrigatória a qualquer gestor público, estariam respeitadas a moralidade, a impessoalidade, a eficiência, publicidade, além da razoabilidade e da supremacia do interesse público, no caso de uma inauguração ou entrega de uma obra inacabada à população?

---

[2] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 81.

PARECER Nº 131 /17 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

A resposta é óbvia e é negativa!

A matéria, desde que circunscrita ao âmbito de atuação do Município, insere-se, a toda evidência, no âmbito de competência desses entes, pois que não se encontra reservada a outra esfera política da Federação, conforme se verifica pela análise das normas que integram o sistema constitucional de repartição de competências. Em casos assim, é de se respeitar a autonomia política das unidades da Federação brasileira, as quais gozam das prerrogativas de auto-organização e autoadministração, em especial.

Sobre o conteúdo, a restrição pretendida não esbarra em qualquer restrição de natureza jurídica. Não há norma superior que impeça a aprovação da proposta em exame, seja no plano das Constituições da República e do Estado, seja no âmbito da legislação federal de caráter nacional. Muito pelo contrário, se houver, esta ficará subsumida aos princípios da administração pública consagrados no art. 37 da CF/88, os quais, por via de consequência, dão guarida às proposições, cuja intenção contida no texto em exame tem a pretensão de reforçar o compromisso dos agentes públicos com a verdade, com a transparência que deve haver nas relações entre Estado e sociedade, entre a administrador e administrado.

Gize-se que as proposições legislativas em análise encontram supedâneo no art. 30, incs. I e VIII, da Constituição Federal, que dispõe ser de competência dos Municípios legislarem sobre assuntos de interesse local, com o objetivo de ordenarem o desenvolvimento das funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Sobre o tema leciona Hely Lopes Meirelles[3]:

> *"O governo local é que provê a Administração em tudo quanto respeito ao interesse local do Município, repelindo, por inconstitucional, qualquer intromissão de outro órgão, autoridade ou poder. Só a hierarquia entre as leis quando, por inexistir exclusividade de Administração, as três entidades (União, Estado-membros, Municípios) regularem concorrentemente a mesma matéria, caso em que a lei municipal cede à estadual, e esta à federal. Não há, pois, submissão do Município ao Estado ou à União, porque nenhuma dessas entidades pode substituir o governo local na solução de casos*

[3] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 82.

PARECER Nº 191 /17 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

> *afetos à Administração municipal: o que há é respeito recíproco pelas atribuições respectivas de cada qual".*

O princípio constitucional da *"autonomia municipal"* permite que o Município proveja tudo quanto concerne ao interesse local, estabelecendo suas próprias leis, decretos e atos relativos aos assuntos peculiares. Este princípio encontra-se consagrado no art. 29, *caput*, da Constituição Federal[4], no art. 8º, da Constituição Estadual[5], e nos arts. 1º[6], 8º, incs. VII[7], e 9º, incs. II e III[8], da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

Ao disciplinar a repartição de competências, a Constituição Federal dispôs que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, CF). Questão tormentosa é precisar o sentido da expressão, pois, como adverte Hely Lopes Meirelles[9]:

> *"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. 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 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."*

---

[4] Constituição Federal:
Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[5] Constituição Estadual RS:
Art. 8º- O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

[6] Art. 1º O Município de Porto Alegre, pessoa jurídica de direito público interno, parte integrante da República Federativa do Brasil e do Estado do Rio Grande do Sul, no pleno uso de sua autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por esta Lei Orgânica e demais leis que adotar, respeitados os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual.

[7] Art. 8º Ao Município compete, privativamente: VII - dispor sobre a administração, utilização e alienação de seus bens, tendo em conta o interesse público;

[8] Art. 9º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia: II - prover a tudo quanto concerne ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, promovendo o bem-estar de seus habitantes; III - estabelecer suas leis, decretos e atos relativos aos assuntos de interesse local;

[9] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. Atualização Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 109-10.

PARECER Nº 181 /17 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Calha citar, ainda, nesse aspecto Sandra Silva[10], em sua obra "O Município na Constituição Federal de 1988," afirma que:

> *"Não se pode olvidar que na pirâmide do Estado Federado, a base, o bloco modular é o Município, pois é nesse que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. É nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. É no Município que se cuida do meio ambiente; é nele que se removem os detritos industriais e hospitalares e se recolhe o lixo doméstico; é nele que as pessoas transitam de casa para o trabalho nas ruas e avenidas, nos carros, coletivos e variados meios de transporte. É no Município que os serviços públicos são prestados diretamente ao cidadão; é nele que os indivíduos nascem e morrem. Para regular tão extenso âmbito de fatores e relações, outorgou a Constituição de 1988, ao legislador local, a competência legislativa sobre a vida da comunidade, voltada às suas próprias peculiaridades, através da edição de normas dotadas de validez para esse ordenamento local. A expressão haurida do texto constitucional tem, como sobejamente dito e repetido, a limitar seu âmbito de aplicação, a regra constitucional da competência, sem cuja interpretação sistemática destinaria toda análise do tema ao fracasso. Isto porque, no âmbito geral, enquanto a competência federal privativa é numerada pela Constituição de 1988, a estadual é residual e a municipal é expressa, mas não numerada, gravitando em torno do conceito operacional de interesse local."*

Já, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em seu art. 13, inc. I, dispõe sobre o poder de polícia administrativa dos Municípios nas matérias de interesse local.

Diante do acima esposado, examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto parecer pela **inexistência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto e da Emenda nº 01.

Sala de Reuniões, 10 de julho de 2017.

Vereador Mendes Ribeiro,
Presidente e Relator.

[10] SILVA, Sandra. O município na Constituição Federal de 1988. p. 107-108.

PARECER Nº 131 /17 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Aprovado pela Comissão em 11-7-17

Vereador Cláudio Janta – Vice-Presidente

Vereador Luciano Marcantonio

Vereador Adeli Sell

Vereador Márcio Bins Ely

Vereador Dr. Thiago

Vereador Rodrigo Maroni

/JCBC