



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 66/2021 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 795/19.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do nobre Vereador André Santos, que dispõe sobre a proibição de inauguração e entrega de obras públicas inacabadas ou que, embora concluídas, não atendam ao fim a que se destinam.

Na justificativa, o autor esclarece que "O Projeto está alicerçado em dois princípios constitucionais primordiais para a Administração Pública: moralidade e impessoalidade, tendo por fim evitar a exploração de estratégias eleitoreiras por parte de agentes políticos que visem sua promoção pessoal em detrimento da eficiente aplicação dos recursos públicos".

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação na forma do Substitutivo ao final apresentado.

No aspecto formal, o projeto encontra respaldo nos artigos 30, I, da Constituição Federal, e 13, I, da Lei Orgânica do Município, segundo os quais compete ao Município legislar sobre assunto de interesse local, não havendo iniciativa reservada para a matéria.

Não versando sobre matéria de iniciativa privativa do Prefeito, a propositura encontra fundamento no art. 37, caput, da Lei Orgânica de São Paulo, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos.

Quanto ao mérito, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, antes dividida, evoluiu para consenso unânime dos membros do Órgão Especial daquele Egrégio colegiado, conforme se verifica de recente julgado, de 17 de junho de 2020, na ADIN nº 2278967-80.2019.8.26.0000:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.542, de 20 de novembro de 2019, do Município de Itápolis, que "Proíbe a realização de cerimônia de inauguração e a entrega de obras públicas incompletas ou que, embora concluídas, não estejam em condições de atender à população". (1) DO COTEJO DA NORMA IMPUGNADA COM A LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO: Não conhecimento. Tema que escapa do estrito linde da demanda objetiva (arts. 102, I, "a", e 125, § 2º, ambos da CR/88). (2) INCONSTITUCIONALIDADE POR INVASÃO À COMPETÊNCIA NORMATIVA DO EXECUTIVO E À SEPARAÇÃO DE PODERES: Não viola a Constituição Estadual - ao revés, dá concretude aos princípios da razoabilidade, do interesse público e da moralidade administrativa -, a norma de iniciativa parlamentar que veta a inauguração e a entrega de obras públicas incompletas ou sem condições de atender ao povo. Assunto que não se insere na reserva da Administração. Ressalva, contudo, ao art. 5º da lei guerreada, que, ao impor ao Executivo a obrigação de avisar ou convidar, com antecedência, os membros do Legislativo para tais atos, viola a separação de Poderes prevista na Carta Política Paulista (art. 5º; art. 24, § 2º, n. 2, c.c. arts. 47, II, XIV e XIX, "a", e 144, todos da CE/SP; e, por reflexo, o art. 61, § 1º, II, "a" e "e", c.c. o art. 84, VI, ambos da CR/88; Tema nº 917 da Repercussão Geral). Doutrina e jurisprudência, do STF e deste Colegiado. **AÇÃO PROCEDENTE, EM PARTE.**

(ADIN nº 2278967-80.2019.8.26.0000, TJSP, Órgão Especial, Rel. Des. Beretta da Silveira, j. 17/06/2020 - grifos acrescentados)

O julgado acima faz expressa referência à tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, no Tema de Repercussão Geral nº 917, nos seguintes termos:

Não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesas 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).

E assim conclui o Órgão Especial do TJSP no julgamento da referida ADIN nº 2278967-80.2019.8.26.0000, com destaque ao parecer do Ministério Público:

" (...)

Em uma visão mais ampla, a lei guerreada não trata de assuntos que se encontram especificamente relegados à iniciativa do Poder Executivo (estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração Pública e/ou regime jurídico de servidores públicos, cf. o Tema nº 917 da Repercussão Geral).

Inviável, pois, falar-se em violação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Ao proibir a realização de cerimônias de inauguração e entrega de obras incompletas ou que, embora concluídas, não estejam em condições de atender a população, a norma em tela desponta como concretização não apenas dos princípios da razoabilidade e do interesse público, mas, principalmente, da moralidade administrativa (artigo 111, CE/SP).

Relativamente aos princípios acima elencados, explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Direito Administrativo. 30ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 110):

"Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa. [...] o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar. E essa proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive; e não pode ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto".

No mesmo sentido, a lição de Celso Antônio Bandeira de Melo (Curso de Direito Administrativo. 29ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 122-123):

"[...] a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição. Compreende-se em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da lealdade e boa-fé [...]. Segundo os cânones da lealdade e da boa-fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados, com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos".

(...)

Ainda, conforme destacou, com muita propriedade, o n. Subprocurador-Geral de Justiça preopinante (fls. 137):

"A norma apenas impede a inauguração de obra ainda inútil para a população, ou porque ainda está inacabada ou porque não pode ser utilizada. A utilidade é um conceito que fornece o ingrediente razoável à lei e ao comportamento da Administração, impondo que não seja inaugurada. Assegura, assim, a moralidade administrativa no caso concreto, evitando-se o uso político de inaugurações apressadas de obras ainda inacabadas. É um nonsense, aliás, inaugurar obra que não possa ser usada; é ofensivo à lógica e à razão, e que, amiúde, ainda onera o erário com os custos da solenidade. Tenho, portanto, que a lei em foco neste processo é modelar exemplo de concretização dos princípios de moralidade e razoabilidade".

Seria, realmente, a antítese da moralidade administrativa, do atendimento ao interesse público e da razoabilidade a aceitação, como prática válida e corriqueira, da inauguração de obra ainda por ser finalizada, ou de obra cuja serventia não possa ser experimentada pelos seus destinatários, o povo em geral.

Não por acaso, em data recente e em caso assemelhado (lei de Nova Odessa de igual quilate), manifestou-se este Egrégio Colegiado no sentido de reconhecer a validade desse tipo de norma restritiva que acaba por orientar a atuação do Administrador Público:

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Art. 2º, inc. III, da Lei 3.628, de 02 de maio de 2019, que 'veda a inauguração de obras públicas municipais incompletas, sem condições de atender aos fins que se destinam ou impossibilitadas de entrar em funcionamento imediato'. Dispositivo legal questionado que define como obras públicas impossibilitadas de entrar em funcionamento imediato 'aquelas para as quais haja impedimento legal, como não possuir Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), documento emitido pelo Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo'. Infringência ao princípio da Separação dos Poderes. Não configuração. Dispositivo que, assim como o diploma normativo no qual inserido, não apresenta vício de inconstitucionalidade, dando concretude aos princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência na gestão dos bens públicos e na prática de atos administrativos pelo Poder Público. Evidente priorização de atendimento ao interesse público primário, destacando-se, no caso concreto, a necessidade de assegurar que somente obras certificadamente seguras e efetivamente úteis sejam inauguradas e, posteriormente, entregues à população. Inteligência dos arts. 37, da CF, e 111, da CE. Doutrina. Precedentes do STF e deste O.E. Pedido julgado improcedente, revogada a liminar" (TJSP Órgão Especial ADI nº 2176142-58.2019.8.26.0000 Rel. Des. Márcio Bartoli j. em 11.12.2019-V.M.).

Em termos gerais, portanto, a lei objurgada encontra-se em compatibilidade com o ordenamento constitucional bandeirante não havendo falar-se em inconstitucionalidade por vício de iniciativa."

(ADIN nº 2278967-80.2019.8.26.0000, TJSP, Órgão Especial, Rel. Des. Beretta da Silveira, j. 17/06/2020 - grifos acrescentados)

Assim, por estar em sintonia com o ordenamento jurídico, o projeto deve ser considerado apto a prosseguir em tramitação. Para a sua aprovação, dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, inciso XII, da Lei Orgânica.

Diante do exposto, somos PELA LEGALIDADE, na forma do Substitutivo que segue, apenas para adaptar a redação do projeto aos termos da Lei Complementar nº 95/1998.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0795/2019.

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

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Ficam proibidas, no Município de São Paulo, a inauguração e a entrega de obras públicas inacabadas ou que, embora concluídas, não atendam ao fim a que se destinam.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - obras públicas: hospitais, unidades básicas de saúde, unidades de pronto atendimento, escolas, centros de educação infantil e estabelecimentos similares, praças, parques, bibliotecas e qualquer obra nova, de reforma, de ampliação ou de aparelhamento, desde que executada ou adquirida, total ou parcialmente, com dinheiro público;

II - obras públicas inacabadas: aquelas que não estejam aptas ao imediato funcionamento por não preencherem todas as exigências legais do Município, do Estado e/ou da União, tais como falta de autorizações, licenças ou alvarás;

III - obras públicas que não atendam ao fim a que se destinam: obras que, embora completas, apresentem algum fator que impeça a sua entrega ou o seu uso pela população, tais como falta de servidores habilitados para atuarem na respectiva área, de materiais de expediente e equipamentos afins.

Art. 2º Aos agentes políticos e servidores públicos fica proibido realizar qualquer ato para divulgação, inauguração e entrega de obras públicas custeadas, ainda que em parte, com

recursos públicos, que estejam inacabadas ou que, embora concluídas, não atendam ao fim a que se destinam.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 24/03/2021.

Carlos Bezerra Jr. (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Faria de Sá (PP)

Gilberto Nascimento (PSC)

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Rubinho Nunes (PATRIOTA)

Sandra Tadeu (DEM) - Relatora

Sansão Pereira (REPUBLICANOS)

Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 25/03/2021, p. 82

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.