Poder Legislativo
Câmara Municipal de Catalão
Estado de Goiás
GABINETE DO VEREADOR DANIEL

PROJETO DE LEI Nº 101, DE 2015.

"Fixa a Proibição de Inauguração de Obras Públicas Não Concluídas ou Sem Condições de Atenderem Aos Fins a Que Se Destinam Mesmo Concluídas"

A Câmara Municipal de Catalão aprova e o Prefeito sanciona e promulga a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam proibidas as inaugurações e as entregas de obras públicas não concluídas ou as que, embora conclusas, não estejam em condições de atender aos fins a que se destinam.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, entende-se como obra pública todas as construções, reformas, recuperações ou ampliações, custeadas pelo Poder Público, que servirem ao uso direto ou indireto da população, tais como:

I. Hospitais, unidades de pronto atendimento, unidades básicas de saúde,
II. Escolas, centros de educação infantil e estabelecimentos similares;
III. Restaurantes populares;
IV. Rodovias e ferrovias.

Art. 2º Consideram-se obras públicas não concluídas aquelas que não estão aptas a entrar em funcionamento, por não preencherem as exigências do Código de Obras e Edificações, do Código de Posturas do Município e a Lei

PROTOCOLO
22/09/2015
Hrs: 13:35
Hermínia Santos

de Uso e Ocupação do Solo, ou por falta de emissão das autorizações, licenças ou alvarás dos órgãos da União, do Estado ou do Município.

Art. 3º Consideram-se obras públicas que não atendam aos fins a que se destinem aquelas que, embora concluídas, não apresentem condições mínimas de funcionamento pelos seguintes motivos:

I. Falta de número mínimo de profissionais que possam prestar o serviço;
II. Falta de materiais de uso corriqueiro necessários à finalidade do estabelecimento;
III. Falta de equipamentos imprescindíveis ao funcionamento da unidade.

Art. 4º A inobservância do disposto nesta Lei implica ato de improbidade administrativa.

Art. 5º O Art. 11 da Lei nº 8. 429, de 2 de Junho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VII:

"Art. 11 Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente;

VIII – Inaugurar obra pública não concluída ou que não esteja em condições de atendimento à população. "

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O Projeto de Lei que ora apresentamos tem como principal **objetivo proibir a inauguração solene de obras públicas não concluídas** ou que, embora concluídas não tenham como atender ao fim a que se **destinam, seja por falta de número mínimo de profissionais, de materiais** básicos e de equipamentos necessários.

Mais do que isso, almejamos que haja maior moralidade da administração, em desfavor de agentes políticos que fazem uso de **estratégias eleitoreiras que visam tão-somente a promoção pessoal, sem** preocupar-se com o real atendimento das inúmeras necessidades da **população.**

Infelizmente, é fato que há agentes políticos que realizam **verdadeiras cerimônias festivas e solenidades para a inauguração de** obras que não atendem as condições mínimas de serem inauguradas, ou **não estão a ponto de atender as finalidades que as originaram.**

Para tanto, o projeto traz a conceituação de obras públicas e **também delimita o que consideramos incompletude ou não** atendimento às suas finalidades. As obras seriam todas as construções **realizadas pelo poder público com o intuito de servir à população, tais** como: escolas, hospitais, prédios de atendimento a população. Tais **obras devem atender aos requisitos previstos no Código de Obras e** Edificações, no Código de Posturas do Município e na Lei de Uso e **Ocupação do Solo, além de estar em dia com a emissão de alvarás,**

autorizações e licenças. A inobservância dessas normas automaticamente classificaria a obra como incompleta.

Além disso, pretendemos inibir a inauguração de obras que, embora concluídas, ainda não estejam em condições de atender ao fim para o qual foram planejadas, por subsistirem faltas graves que impeçam seu uso pela população, tais como: falta de número mínimo de profissionais, de matérias de uso ordinário e de equipamentos afins ou situações similares. Tais solenidades provocam expectativa das populações locais, configurado desrespeito e deslealdade das autoridades com a comunidade.

Para que surta efeito, elencamos a conduta dentre o rol de **atos de improbidade administrativa,** a fim de que o agente político sofra as sanções decorrentes de sua conduta, inclusive a perda dos direitos políticos, tal como preconiza o Art. 15, V da Constituição Federal.

Por esses motivos, solicitamos o apoio dos nobres Edis para que possamos transformar em lei essa necessária vedação.

Catalão, 15 de setembro de 2015.

Daniel Carvalho dos Reis

Daniel Carvalho dos Reis

Vereador

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988

TITULO II
DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

CAPÍTULO IV

DOS DIREITOS POLÍTICOS

Art. 15. E vedada à cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;

II - incapacidade civil absoluta;

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5°, VIII;

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4°.

Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. *(Artigo com redação dada pela Emenda Constitucional n°4, de 1993).*

LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992

Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA
Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

CAPÍTULO II

DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Seção III
Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;
III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;
IV - negar publicidade aos atos oficiais;
V - frustrar a licitude de concurso público;
VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

CAPÍTULO III

DAS PENAS

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: ("Caput" do artigo com redação dada pela Lei nº 12.120, de 15/12/2009)

Município de Catalão – Estado de Goiás

PODER LEGISLATIVO

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

PARECER

VOTO DO RELATOR

RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 101, de 22 de setembro de 2015, de autoria do Vereador Daniel Carvalho dos Reis, ***"Fixa a proibição de inauguração de obras públicas não concluídas ou sem condições de atenderem aos fins a que se destinam mesmo concluídas."*** **(sic).**

Vem a proposição à Comissão de Constituição, Legislação e Redação para emissão de parecer, como previsto no art. 26, *caput* e §2º. do Regimento Interno desta Câmara Municipal.

Nos termos do regimento interno desta Câmara Municipal, foi solicitado ao relator a expedição de seu parecer fundamentado e voto.

É o relatório.

Tudo visto e examinado, passa-se à fundamentação do parecer e voto.

FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Digna Comissão de Constituição, Legislação e Redação,

O projeto de lei sob exame tem por objetivo proibir que o Poder Executivo inaugure obras públicas que não estejam concluídas ou que, mesmo concluídas, não possuam condições de atender aos fins a que se destinam.

Contudo, a despeito da nobreza das intenções do respeitável Vereador autor do projeto, este não pode prosperar por estar maculado por vício de iniciativa formal.

A iniciativa do Projeto de Lei em análise não é legítima, pois a proposição invade competência do Município, sendo tal matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal, art. 20, § 1º, da Constituição do Estado de Goiás e art. 24, § 1º, II, c, da Lei Orgânica do Município de Catalão.

Com efeito, o legislador municipal de Catalão, ao propor o Projeto de Lei em análise, afrontou comandos constitucionais sensíveis à espécie, notadamente aqueles que asseguram ao senhor Prefeito Municipal a prerrogativa de praticar atos de gestão.

Assim dispondo, evidente a parcial inconstitucionalidade da norma ora proposta, sob o aspecto formal, na parte em que dispõe sobre matéria e condutas administrativas próprias do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa de seu Chefe, nos termos dos dispositivos normativos acima mencionados.

Necessário, ainda, ressaltar que o projeto de lei em análise positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, consignado no artigo 2º da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município.

Ademais, como ocorre na Federação para os entes federativos, igualmente na separação de poderes a competência básica de cada Poder é fixada pela ordem constitucional, integrada pelas constituições federal e estaduais e leis orgânicas municipais.

Importa salientar, de resto, que o vício apontado não resta sanado pela sanção tácita da Lei em relevo. Como assevera Marcelo Novelino:

"O vício de origem, por ser insanável, não é suprido pela sanção do Chefe do Poder Executivo, ainda que o projeto seja de sua iniciativa exclusiva. O entendimento sumulado pelo STF no sentido de que 'a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo' (Súmula 5) foi abandonado após a promulgação da Constituição de 1988." (Direito Constitucional. 4ed. São Paulo: Método, 2010. p. 595).

Por todas as razões expostas, o Projeto de Lei sob análise está maculado por vício formal de iniciativa, o que implica em sua inconstitucionalidade e ilegalidade.

CONCLUSÃO

Pelas razões e fundamentos acima expostos, manifesta-se pela REJEIÇÃO EM PLENÁRIO do Projeto de Lei n° 101/2015.

Catalão (GO), 06 de outubro de 2015.

Vereador **Silvano Batista da Silva**
Relator

PARECER

VOTO DO PRESIDENTE

Acompanho e sou favorável ao voto do relator.

Vereador **Valmir Pires Rosa**
Presidente

VOTO DO VOGAL

Acompanho e sou favorável ao voto do relator.

Vereador **Gilmar Antônio Neto**
Presidente

PARECER JURÍDICO

Ref.: Projeto de Lei n° 101, de 22 de setembro de 2015.

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Catalão o **Projeto de Lei n°. 101,** de 22 de setembro de 2015, de autoria do Vereador Daniel Carvalho dos Reis, o qual *"Fixa a proibição de inauguração de obras públicas não concluídas ou sem condições de atenderem aos fins a que se destinam mesmo concluídas."* (sic).

Verifica-se que o presente Projeto de Lei visa proibir que o Poder Executivo inaugure obras públicas que não estejam concluídas ou que, mesmo concluídas, não possuam condições de atender aos fins a que se destinam.

Importante salientar que tal proposição necessitará, para aprovação, de voto favorável da **maioria simples** dos Vereadores presentes à sessão de votação, como previsto no art. 127, do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

Ressaltadas as considerações acima, passa-se à análise da iniciativa da proposição, bem como de sua regimentalidade, constitucionalidade e legalidade.

Em que pese o esforço legislativo do nobre Vereador autor da proposição, a iniciativa é **ilegítima**, porquanto o objeto do projeto de lei sob análise interfere na forma de administração e sequer possui efetividade, uma vez que demandará a elaboração de normas regulamentadoras para sua aplicação e funcionalidade. Não bastasse, a aprovação de tal projeto de lei implicará no estabelecimento de critérios concomitantes com o Código de Obras do Município, Código de Posturas, Lei de Uso e Ocupação do Solo e licenças ou alvarás dos órgãos governamentais.

Portanto, o projeto de lei sob análise apresenta **vício de iniciativa**, uma vez que ofende os princípios constitucionais de independência dos Poderes da República porque traduz uma invasão de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo.

É sabido que a Constituição Federal consagra a repartição da competência legislativa entre a União, Estados e Municípios. Outrossim, em face do notório alargamento da atuação do Executivo no processo legislativo, há a previsão de uma repartição de competência também em termos horizontais.

Ao Poder Legislativo cabe a função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato. Ao Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, que envolve planejamento, direção, organização e execução.

Atos legislativos que, na prática, representam invasão da esfera executiva pelo legislador devem ser invalidados em sede de controle concentrado de normas, na medida em que representam quebra do equilíbrio assentado nos arts. 2º, 31 e 61 da Constituição Federal, art. 20 da Constituição do Estado de Goiás e art. 24 da Lei Orgânica do Município de Catalão.

Cumpre, nesse momento, recordar o ensinamento de Hely Lopes Meirelles:

"A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções, é nula e inoperante [...], todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos de governo local (CF, art. 2º c/c art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário." (Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Maleiros, 2006, p. 708-712).

Desse modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis de efeitos concretos, ou que equivalem, na prática, a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os Poderes. Essa é, exatamente, a hipótese verificada no presente projeto de lei.

O vício de iniciativa é de tal ordem, ainda, que mesmo a sanção ou promulgação por quem deveria ter apresentado o projeto de lei não o convalida, uma vez que o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer em que o Legislativo as exerça. Como assevera Marcelo Novelino:

"O vício de origem, por ser insanável, não é suprido pela sanção do Chefe do Poder Executivo, ainda que o projeto seja de sua iniciativa exclusiva. O entendimento sumulado pelo STF no sentido de que 'a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo' (Súmula 5) foi abandonado após a promulgação da Constituição de 1988." (Direito Constitucional. 4ed. São Paulo: Método, 2010. p. 595).

Acerca do vício de iniciativa, oportuno registrar, também, o entendimento de Clémerson Merlin Cléve:

"A inconstitucionalidade orgânica, decorrente de vício de incompetência do órgão que promana o ato normativo, é uma das hipóteses de inconstitucionalidade formal. Com efeito, diz-se que uma lei é formalmente inconstitucional quando foi elaborada por órgão incompetente (inconstitucionalidade orgânica) ou segundo procedimento diverso daquele fixado na Constituição (inconstitucionalidade formal propriamente dita). Pode, então, a inconstitucionalidade formal resultar de vício de elaboração ou de incompetência. [...] No Brasil, tem-se como certo que todas as disposições, ainda que adjetivas, da Constituição são essenciais, imperativas, e, então, mandatórias, como já teve oportunidade de asseverar Francisco Campos. Em vista disso, a inobservância de qualquer de qualquer regra adjetiva, de procedimento ou de competência inscrita na Constituição, implicará a

inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo. Aliás, nesse sentido, há vários precedentes do Supremo Tribunal Federal." (A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro. São Paulo: Editora RT, 1995, p. 31-32).

Acrescente-se que a Câmara Municipal, ao criar e aprovar o presente projeto de lei, não pode se valer do argumento de que poderia ser aproveitada a mesma estrutura atualmente existente no Município, e que, assim, a indigitada lei não contemplaria regra de funcionamento para a Administração, pois, ainda assim, o vício formal de iniciativa e a consequente inconstitucionalidade perduraria. Ora, ao dispor sobre tal matéria, está o legislador municipal exercendo atividade tipicamente administrativa a qual deve, por isso, ser operacionalizada apenas pelo Executivo.

Destarte, toda forma de organização e execução da Administração Pública municipal deverá se submeter à cognição legislativa privativa do Chefe do Executivo, como é o caso, posto que somente a ele cabe avaliar a conveniência e oportunidade do empreendimento, que visa garantir a viabilidade e a governabilidade dos entes públicos.

Por todos esses fundamentos, **conclui-se que o presente projeto de lei está maculado de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa**.

Não bastasse, o projeto de lei sob análise propõe, em seu artigo 5°, alterar a redação do art. 11 da **lei federal 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa - Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.)**

Com efeito, a competência legislativa do município em circunstâncias como a acima versada é estabelecida segundo a regra contida no art. 30, inciso II da Constituição Federal, cujo teor é o seguinte:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - (omissis);

II - SUPLEMENTAR a legislação federal e estadual NO QUE COUBER..." (verbis - grifado).

A clareza cristalina do permissivo constitucional acima transcrito não deixa dúvidas que, em havendo legislação federal (ou estadual) específica acerca de determinada matéria – fora é claro as hipóteses relacionadas no art. 22 da própria Constituição Federal – a competência legislativa do município será sempre suplementar, e ocorrerá apenas ante a omissão do texto legal respectivo, não podendo alterar o conteúdo ou a essência da matéria regulada.

Juridicamente falando, por óbvio também não é possível que o município, usando de sua competência legislativa suplementar, modifique disposições expressas ou mesmo tácitas contidas na legislação federal ou estadual respectiva ou lhe altere a essência, somente podendo a regulamentação suplementar atingir aquilo nela não previsto.

Em outras palavras, a Constituição Federal não confere ao município a competência para legislar em desacordo com a legislação federal ou estadual, sendo inadmissível que a legislação municipal suplementar venha a revogar, expressa ou tacitamente, aquela regulamentação original.

Por extrapolar o âmbito da competência legislativa do município, estabelecido pelo art. 30, da Constituição Federal, eventual Lei Municipal decorrente de aprovação do projeto de lei sob análise deverá ser considerada nula de pleno direito, sendo, portanto despida de qualquer força ou valor normativos.

Por todas as razões acima expostas, portanto, o projeto de lei sob análise está maculado de vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade.

Conclusão:

Diante do exposto, após análise, CONSTATAMOS A INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE DO PROJETO E, COM BASE NISSO, MANIFESTAMO-NOS PELA SUA REGULAR APRECIAÇÃO E REJEIÇÃO EM PLENÁRIO.

S. M. J.,

É o parecer.

Catalão (GO), 6 de outubro de 2015.

Elke C. F. Vargas Baêta
Procuradora Geral

Gustavo A. S. Coutinho
Assessor Jurídico