

P A R E C E R

Nº 2846/2023¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Proibição de inauguração de obras públicas incompletas ou que não possam ser utilizadas de imediato. Considerações.

CONSULTA:

A Câmara consulente encaminhou para análise Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que proíbe a inauguração cerimonial de obras públicas municipais, pelo Poder Executivo, que estejam incompletas ou que não possam ser utilizadas de imediato pela população.

RESPOSTA:

Realmente, as obras públicas inacabadas são um problema que assombra e assola o imaginário do brasileiro. Nas palavras de Weder de Oliveira:

"Esse retrato histórico das preocupações do século XVIII com o endividamento público parece, em boa medida, ter sido pintado tendo como modelos episódios dos últimos cinquenta anos de nossa história: dezenas de bilhões de reais desperdiçados em obras inacabadas, benefícios fiscais e financeiros a setores poderosos, benefícios extravagantes ao funcionalismo, explosão da dívida externa, bancos estatais quebrados, quase hiperinflação nos anos 1980, dívida interna quase incontrolável". (In: OLIVEIRA, Weder de. Curso de Responsabilidade Fiscal. 2 ed. Belo Horizonte. Fórum. 2015, p. 378)

¹PARECER SOLICITADO POR SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI, PROCURADORA LEGISLATIVA - CÂMARA MUNICIPAL (LARANJAL PAULISTA-SP)

O problema é antigo, como se vê na jurisprudência do TCU abaixo, que aduz que a antiga Lei de Licitações de 1993 já continha dispositivo que se propunha para impedir as obras inacabadas. Vejamos:

"(...) o art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei de Licitações, tem por finalidade precípua evitar que a Administração Pública assuma obrigações sem a viabilidade concreta de honrá-las, ou seja, sem que tenha certeza de que há recursos suficientes para assegurar a consecução do objeto pretendido, sobretudo no caso de empreendimentos que podem resultar em obras inacabadas, ocasionando incomensuráveis prejuízos, primeiro pelos desperdícios dos valores investidos e, segundo, pela não satisfação do interesse público". (Acórdão 790/2008, Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar)

Para acabar com esse problema, a doutrina apregoava que houvesse autorização constitucional para instituição de créditos de vigência plurianual. Com esse objetivo modificou-se a redação do § 9º do art. 165, prevendo-se que lei complementar disporá sobre a vigência dos créditos orçamentários e estabeleceu-se que o plano orçamentário disporá sobre concessão de créditos com vigência plurianual, em caráter suplementar ao disposto na lei complementar (art. 165, § 1º, V). Contudo, isso não impede a inauguração de obras inacabadas, porque não cabe ao Poder Legislativo ou mesmo ao Tribunal de Contas esse controle, como já afirmou o Eg. STF:

"A CF de 1988 é expressa em seu art. 165, § 9º, I, no sentido de que cabe a lei complementar de âmbito nacional dispor sobre a elaboração do plano plurianual, de modo que é incabível ao Tribunal de Contas de estado membro tratar da matéria por meio de ato infralegal". (ADI 4.081, rel. min. Edson Fachin, j.25.11.2015, P, DJE 04.12.2015)

A doutrina e a jurisprudência clássica entendem que proposituras como a presente violariam a iniciativa privativa do Prefeito, como chefe do Poder Executivo, de dispor sobre organização administrativa em afronta e/

ou direção superior da administração, ou, ainda, por violar o princípio da separação dos poderes. Contudo em 29/09/2016, o Supremo Tribunal Federal, em Plenário Virtual, resolveu o Tema nº. 917 de Repercussão Geral no julgamento do ARE n. 878.911 RG/RJ, da relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que recebeu a seguinte ementa:

"Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte (ARE n. 878.911 RG/RJ, rel. Ministro Gilmar Mendes, DJe de 11-10-2016, Tema 917).

Do voto do Relator cabe extrair o seguinte: No presente caso, o acórdão recorrido entendeu que apenas ao Prefeito cabe dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da rede educacional da Administração Pública municipal (eDOC 1, fls. 4/5). Discute-se, portanto, a aplicação da reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição à legislação que cria obrigações a órgãos do Poder Executivo, com conseqüente aumento de despesa. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. [...].

[...]

Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa. Ressalto, ademais, no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, que esta Corte já pacificou jurisprudência no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009). No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Por fim, acrescente-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição". (STF. ARE n. 878911 RG/RJ. Rel. Ministro Gilmar Mendes. DJe de 10-10-2016).

Há acórdão do TJSC, proferido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4009843-14.2019.8.24.0000, que em caso análogo, concluiu pela constitucionalidade da lei de iniciativa parlamentar, que visava justamente impedir o Executivo de inaugurar obras inacabadas. Confira-se:

"AÇÃO 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 DA MORALIDADE, IMPESSOALIDADE E EFICIÊNCIA (ART. 37 DA CRFB/1988 E ART. 16 DA CESC/1989). PRECEDENTES DO TJSP E TJRS". (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade n. 4009843-14.2019.8.24.0000, da Capital, rel. Salim Schead dos Santos, Órgão Especial, j. 07-08-2019)

No acórdão, o Relator, Desembargador Salim Schead dos Santos, cita o precedente acima colacionado do STF e reitera "que não haverá invasão da iniciativa reservada ao Chefe do Executivo quando se tratar de lei que busque de forma direta e evidente concretizar direitos fundamentais, de qualquer uma das três dimensões ou gerações, na medida em que, nesses termos, não estaria criando obrigação nova e injustificada ao Executivo; estaria apenas concretizando aquilo que já está constitucionalmente inserido entre as obrigações positivas do Estado".

Em suma: o PL encontra-se bem redigido e em condições de ser submetido à votação pela Casa de Leis.

É o parecer, s.m.j.

Mariana Paiva Silva de Abreu
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 28 de setembro de 2023.