



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 7634/2021

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereador Carlos Ferreira

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 178/2021, que proíbe a realização de solenidade, cerimônia ou qualquer ato de inauguração e entrega de obras públicas inacabadas ou que não estejam em condições de atender aos fins a que se destinam

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 107.07.2022, referente ao Autógrafo nº 51, de 2022, que versa sobre o Projeto de Lei CM nº 178/2021, que proíbe a realização de solenidade, cerimônia ou qualquer ato de inauguração e entrega de obras públicas inacabadas ou que não estejam em condições de atender aos fins a que se destinam.

Conforme consta da justificativa, trata-se de projeto de lei que tem por finalidade estabelecer um critério de eficiência administrativa, garantindo um comportamento ético e impessoal para com o investimento público, o que encontra respaldo nos princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade, da probidade, da eficiência e da boa administração.

E ainda, tal medida é necessária em razão das inúmeras obras entregues sem as mínimas condições de funcionamento, evidenciando clara tentativa de favorecimento eleitoral. Infelizmente, conforme noticiado com frequência na mídia e apurado pelos Tribunais de Contas em todo o país, há agentes políticos que realizam verdadeiras cerimônias festivas e solenidades para a inauguração de obras que não atendem às condições mínimas de serem implantadas e que não serão capazes de proporcionar qualquer benefício à sociedade.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Argumenta que, o maior prejudicado é a população, pois a inauguração ou entrega de uma obra inacabada cria uma expectativa falsa aos munícipes, que esperam por longo período e não conseguem a prestação dos serviços públicos pretendidos.

Aduz que, sob o aspecto jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação. O art. 7º da Lei Orgânica do Município de Santo André prevê que *“Compete à Câmara legislar sobre assuntos de interesse do Município, observadas as determinações e a hierarquia constitucionais, suplementar a legislação federal e estadual, bem como fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta e indireta e, ainda, as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto”*.

Por fim, não há aumento de qualquer despesa, tampouco interferência na organização administrativa do Município. O projeto de lei respalda o interesse público, pois só se proíbe a inauguração e entrega daquelas obras inacabadas ou que não estejam em condições de funcionamento.

Após a regular tramitação do projeto de lei pelo Parlamento Municipal, o mesmo foi aprovado e seu Autógrafo encaminhado ao Poder Executivo Municipal, que houve por bem **vetá-lo totalmente**, nos termos do §1º, do art. 46, da Lei Orgânica do Município, em face da sua inconstitucionalidade.

Em suas razões de veto, o Chefe do Poder Executivo alega que, a proibição que se pretende instituir no âmbito do Município de Santo André se insere na definição de interesse local, eis que o Projeto de Lei nº 178, de 2021 dispõe sobre matéria estritamente municipal, relacionada à gestão política do Poder Executivo, ou seja, de iniciativa privativa.

E ainda, para os fins do direito municipal, relevante é a observância das normas previstas na Constituição Estadual no que diz respeito à iniciativa para o processo legislativo, uma vez que, em caso de eventual controle de constitucionalidade, o parâmetro para a análise da conformidade vertical se dá em relação ao disposto na Constituição Bandeirante, especialmente em seus arts. 5º, 25, 47, II e XIV.

Argumenta que, o Projeto de Lei nº 178, de 2021 acaba por afrontar todos os dispositivos constitucionais e legais citados, porquanto dispõe sobre a organização





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

administrativa do Poder Executivo e sobre os atos políticos do Prefeito, proibindo-o de inaugurar obras públicas quando não estejam perfeitamente acabadas e em pleno funcionamento.

Aduz que, embora tal propósito encontre fundamento material nos princípios constitucionais da Administração Pública, em especial no princípio da moralidade (art. 37, *caput*, CF/88), há vício formal de iniciativa por não ser permitido ao membro de Câmara deflagrar o processo legislativo a respeito de tal matéria, que se encontra na chamada “reserva de administração”.

Alega que, o Projeto de Lei sob análise é um libelo de proibição a atos de gestão da Administração Pública Municipal e um comando proibitório perpetrado pelo Poder Legislativo da divulgação de políticas públicas pelo Poder Executivo.

Argumenta que, ainda, que todas as obras realizadas pelo Poder Executivo são entregues à população com a observância rigorosa das normas técnicas, das exigências administrativas obrigatórias necessárias à execução e a segurança da construção, portanto, garantida a solidez e oportunizada sua inauguração como forma de prestar contas dos recursos financeiros utilizados à população.

Aduz que, não há conhecimento de entrega de obras inacabadas pelo Município, sendo que todas as entregas são feitas com as estruturas completas, aptas a atender ao fim a que se destinam, não havendo, entretanto, nenhum obstáculo à sua transmissão, ou a qualquer ato solene para este fim.

Alega ainda que, convém salientar que existem obras que são entregues à população na medida em que se mostram aptas a atender aos fins que se destinam, sem, contudo, ter atingido a completude da contratação.

Por fim, é ilegal o referido Projeto de Lei, pois busca o tolhimento do Poder Público.

Ao final resolve vetar totalmente a propositura devolvendo a matéria para deliberação da Casa Legislativa.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

É breve o relatório.

Passemos à análise.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da Regularidade do Veto

Quanto à regularidade do veto total oposto, o §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André, prescreve que:

“Art. 46. Aprovado o projeto de lei, na forma regimental, será enviado ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará.

*§1º Se o Prefeito considerar e julgar o projeto, no todo ou em parte, **inconstitucional** ou **contrário ao interesse público**, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente a Câmara, os motivos do veto.”*

Vê-se, assim, que o veto poderá resultar de um juízo de reprovação concernente à compatibilidade entre a lei e a Constituição (entendimento de que há inconstitucionalidade formal ou material da lei) ou de um juízo negativo do conteúdo da lei quanto a sua conveniência aos interesses da coletividade, ou à oportunidade de sua edição (contrariedade ao interesse público), por parte do Prefeito. No primeiro caso (inconstitucionalidade), estaremos diante do chamado veto jurídico; no segundo (contrariedade ao interesse público), do veto político.

O veto constitui ato político do Chefe do Poder Executivo, insuscetível de ser enquadrado no conceito de ato do Poder Público, para o fim de controle judicial. Assim, não se admite o controle judicial das razões do veto, em homenagem ao postulado da separação de Poderes (essa restrição aplica-se tanto ao denominado veto político quanto ao veto jurídico), dessa forma, as formalidades legais foram atendidas, a teor do disposto no §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

2.2. Da Inconstitucionalidade alegada

Em suas razões de veto, o Alcaide alega que, a proibição que se pretende instituir no âmbito do Município de Santo André se insere na definição de interesse local, eis que o Projeto de Lei nº 178, de 2021 dispõe sobre matéria estritamente municipal, relacionada à gestão política do Poder Executivo, ou seja, de iniciativa privativa.

E ainda, para os fins do direito municipal, relevante é a observância das normas previstas na Constituição Estadual no que diz respeito à iniciativa para o processo legislativo, uma vez que, em caso de eventual controle de constitucionalidade, o parâmetro para a análise da conformidade vertical se dá em relação ao disposto na Constituição Bandeirante, especialmente em seus arts. 5º, 25, 47, II e XIV.

Argumenta que, o Projeto de Lei nº 178, de 2021 acaba por afrontar todos os dispositivos constitucionais e legais citados, porquanto dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo e sobre os atos políticos do Prefeito, proibindo-o de inaugurar obras públicas quando não estejam perfeitamente acabadas e em pleno funcionamento.

Aduz que, embora tal propósito encontre fundamento material nos princípios constitucionais da Administração Pública, em especial no princípio da moralidade (art. 37, *caput*, CF/88), há vício formal de iniciativa por não ser permitido ao membro de Câmara deflagrar o processo legislativo a respeito de tal matéria, que se encontra na chamada “reserva de administração”.

Alega que, o Projeto de Lei sob análise é um libelo de proibição a atos de gestão da Administração Pública Municipal e um comando proibitório perpetrado pelo Poder Legislativo da divulgação de políticas públicas pelo Poder Executivo.

Argumenta que, ainda, que todas as obras realizadas pelo Poder Executivo são entregues à população com a observância rigorosa das normas técnicas, das exigências administrativas obrigatórias necessárias à execução e a segurança da construção, portanto, garantida a solidez e oportunizada sua inauguração como forma de prestar contas dos recursos financeiros utilizados à população.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Aduz que, não há conhecimento de entrega de obras inacabadas pelo Município, sendo que todas as entregas são feitas com as estruturas completas, aptas a atender ao fim a que se destinam, não havendo, entretanto, nenhum obstáculo à sua transmissão, ou a qualquer ato solene para este fim.

Alega ainda que, convém salientar que existem obras que são entregues à população na medida em que se mostram aptas a atender aos fins que se destinam, sem, contudo, ter atingido a completude da contratação.

Por fim, é ilegal o referido Projeto de Lei, pois busca o tolhimento do Poder Público.

Entretanto, analisando as razões do veto apresentadas pelo Prefeito, e o texto do projeto de lei em comento, possuímos entendimento diametralmente oposto, senão vejamos.

2.2.1. Da Competência Legislativa Municipal

Estabelece a Constituição Federal que a organização político-administrativa da **República Federativa do Brasil** compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos do texto constitucional (art. 18).

Esse dispositivo constitucional indica a opção do legislador constituinte pela **Forma Federativa de Estado** para a repartição territorial de poderes. Aponta, também, a adoção da **Forma Republicana de Governo**, para a regulação dos meios de aquisição e exercício do poder pelos governantes. Apresenta, ainda, a enumeração dos entes federativos que compõem a federação brasileira - **União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios** -, todos dotados de autonomia política, nos termos em que delineada pela própria Constituição.

O conceito de **Forma de Estado** está relacionado com o modo de exercício do poder político em função do território de um dado Estado. A existência (ou não) da





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

repartição regional de poderes autônomos é, pois, o núcleo caracterizador do conceito de Forma de Estado.

O Estado será federado (federal, complexo ou composto) se o poder político estiver repartido entre diferentes entidades governamentais autônomas, gerando uma multiplicidade de organizações governamentais que coexistem em um mesmo território. O **Estado federado** é caracterizado por ser um modelo de descentralização política, a partir da repartição constitucional de competências entre as entidades federadas autônomas que o integram. O poder político, em vez de permanecer concentrado na entidade central, é dividido entre as diferentes entidades federadas dotadas de autonomia.

O Estado federado - nascido nos Estados Unidos, em 1789, com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos da América - compõe-se, pois, de diferentes entidades políticas autônomas que, em um vínculo indissolúvel, formam uma unidade, diversa das entidades componentes, que é o Estado soberano. Não há subordinação hierárquica entre as entidades políticas que compõem o Estado federado. Todas elas encontram-se no mesmo patamar hierárquico, para o exercício autônomo das competências que lhes são atribuídas pela Constituição Federal. Porém, a nenhuma delas é reconhecido o direito de secessão, pois não poderão dissolver a unidade, imprescindível para a manutenção do próprio Estado soberano.

A Federação brasileira não é um típico Estado federado, porque nas federações clássicas só há um poder político central (União) e os centros regionais de poder (estados). A República Federativa do Brasil é composta de quatro espécies de entes federados dotados de **autonomia**, duas delas de entes federados típicos (União e Estados-membros) e duas de entes federados atípicos ou anômalos (Distrito Federal e Municípios).

A República Federativa do Brasil, pessoa jurídica reconhecida pelo Direito Internacional, o único titular de soberania. Os entes federados - União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios – são pessoas jurídicas de direito público interno que gozam apenas de **autonomia**, traduzida na tríplice capacidade de **auto-organização e legislação própria, autogoverno e autoadministração**.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Todos os entes federados retiram sua autonomia do texto da Constituição, isto é, **das competências que lhes são por ela outorgadas**. Não há precedência de um ente federado sobre outro, **mas sim distribuição de competências, em caráter privativo ou concorrente**. No exercício de suas atribuições fixadas constitucionalmente, o Município é tão autônomo quanto, por exemplo, a União, quando esta atua no desempenho de suas competências próprias. Se qualquer um dos entes federados extrapolar suas competências constitucionais, invadindo as atribuições de outro ente, estará agindo inconstitucionalmente, em flagrante desrespeito à Constituição Federal.

Na Constituição Federal de 1988, o legislador constituinte adotou como critério ou fundamento para a repartição de competências entre os diferentes entes federativos o denominado **princípio da predominância do interesse**.

Esse princípio impõe a outorga de competência de acordo com o interesse predominante quanto à respectiva matéria. Parte-se da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Na República Federativa do Brasil temos um ente federado nacional (União), entes federados regionais (Estados) e entes federados locais (Municípios). Logo, se a matéria é de **interesse predominantemente geral**, a competência é outorgada à **União**. Aos **Estados-membros** são reservadas as matérias de **interesse predominantemente regional**. Cabe aos **Municípios** a competência sobre as matérias de **interesse predominantemente local**.

Um exemplo que facilita a compreensão da aplicação do princípio da predominância do interesse é o que ocorre com a prestação de serviços de transporte público de passageiros. Se o transporte é **intramunicipal, de interesse nitidamente local, a competência para sua exploração é do respectivo Município**. Caso o transporte seja **intermunicipal (intraestadual), a competência será do Estado-membro, por envolver interesse predominantemente regional**. Se o transporte é **interestadual ou internacional, há predominância do interesse geral, cabendo sua exploração, portanto, à União**.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Ao Distrito Federal, em razão da vedação à sua divisão em Municípios, foram outorgadas, em regra, as competências legislativas, tributárias e administrativas dos Estados-membros e dos Municípios (C.F, art. 32, § 1º).

Norteados pelo princípio da predominância do interesse, o legislador constituinte repartiu as competências entre os entes federados da seguinte forma:

- a) enumerou taxativa e expressamente a competência da União - a denominada competência enumerada expressa (arts. 21 e 22, principalmente);*
- b) enumerou taxativamente a competência dos Municípios (art. 30, principalmente), mediante arrolamento de competências expressas e indicação de um critério de determinação das demais, qual seja, o interesse local (legislar sobre assuntos de interesse local : organizar e prestar os serviços públicos de interesse local - art. 30, I e V);*
- c) outorgou ao Distrito Federal, em regra, as competências dos Estados e dos Municípios (art. 32, §1º);*
- d) não enumerou expressamente as competências dos Estados-membros, reservando a estes as competências que não lhes forem vedadas na Constituição - a denominada competência remanescente, não e numerada ou residual (art. 25, §1º);*
- e) fixou uma competência administrativa comum - em que todos os entes federados poderão atuar paralelamente, em situação de igualdade (art. 23);*
- f) fixou uma competência legislativa concorrente - estabelecendo uma concorrência vertical legislativa entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal (art. 24).*

Esse modelo de partilha constitui a regra para a distribuição de competências entre as pessoas políticas na Federação brasileira. Não deve, porém, ser entendido como inflexível e absoluto.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes, ao abordar sobre a competência legislativa atribuída aos Municípios pela Carta Republicana, assim se manifestou:

*“As competências implícitas decorrem da cláusula do art. 30, I, da CF, que atribui aos Municípios **‘legislar sobre assuntos de interesse local’**, significando **interesse predominantemente municipal**, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação.*

*Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes **a transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras**”.*¹ (g/n)

Como assevera Regina Maria Macedo Nery Ferrari, por interesse local deve-se entender **“aquele ligado de forma direta e imediata à sociedade municipal e cujo atendimento não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo que não viveu problemas locais”**². (g/n)

É ainda, sobre a competência legislativa dos Municípios, continua o Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes:

“É claro que a legislação municipal, mesmo que sob o pretexto de proteger interesse local, deve guardar respeito a princípios constitucionais acaso aplicáveis. Assim, o STF já decidiu que a competência para estabelecer o zoneamento da cidade não pode ser desempenhada de modo a afetar princípios da livre concorrência. O tema é objeto da Súmula 646.

Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta.

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**/Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais.³ (g/n)

É o que explica Regina Maria Macedo Nery Ferrari:

*“(...) o art. 24 refere-se apenas à União, Estados e ao Distrito Federal, não incluindo nesse elenco a figura do Município, admitindo a competência suplementar apenas em relação aos Estados. O art. 30, II, veio, de certa forma, suprir a falha do art. 24; não criando competência para o Município, mas admitido que ele tenha competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local.”*⁴ (g/n)

Ao analisarmos o Projeto de Lei CM nº 178/2021, podemos verificar que ele refere-se à **“assunto de interesse local”** e, portanto, atinente à **competência legislativa municipal**, tendo em vista tratar-se de propositura **que proíbe a realização de solenidade, cerimônia ou qualquer ato de inauguração e entrega de obras públicas inacabadas ou que não estejam em condições de atender aos fins a que se destinam.**

Dessa forma, a propositura encontra-se na competência legislativa, atribuída aos Municípios, nos termos do art. 30, I, da Carta Republicana.

2.2.2. Do Princípio Constitucional da Moralidade Administrativa

Princípios são normas que a doutrina identifica como condensadoras dos **valores fundamentais de um sistema**. Por meio de um processo lógico denominado abstração indutiva, os estudiosos extraem da totalidade de normas específicas às ideias-chave que animam todo o complexo de regras. Assim, os princípios informam e enformam o

² FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.59.

³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.

⁴ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.60.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

sistema normativo. Informam porque armazenam e comunicam o núcleo valorativo essencial da ordem jurídica. Enformam porque dão forma, definem a feição de determinado ramo.

É bastante comum fazer-se referência à concepção de Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o qual: *“princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhes a tônica que lhe dá sentido harmônico”*. E completa: **“violar um princípio é muito mais grave do que violar uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais”**⁵.

Os princípios cumprem pelo menos duas funções principais: **a) função hermenêutica**: se o aplicador do direito tiver dúvida sobre qual o verdadeiro significado de determinada norma, pode utilizar o princípio como ferramenta de esclarecimento sobre o conteúdo do dispositivo analisado; **b) função integrativa**: além de facilitar a interpretação de normas, o princípio atende também à finalidade de suprir lacunas, funcionando como instrumento para preenchimento de vazios normativos em caso de ausência de expresso regramento sobre determinada matéria.

O *caput* do art. 37, da Constituição Federal, prescreve que:

*“Art. 37. A **administração pública direta e indireta** de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte:”*. (g/n)

Administração Pública é um conceito que não coincide com Poder Executivo. Atualmente, o termo Administração Pública designa o **conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa, independentemente se são pertencentes ao Poder Executivo, ao Legislativo, ao Judiciário, ou a qualquer outro**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

organismo estatal (como Ministério Público e Defensorias Públicas). Assim, por exemplo, quando o Supremo Tribunal Federal constitui comissão de licitação para contratar determinado prestador de serviços, a comissão e seus agentes são da Administração Pública porque e enquanto exercem essa função administrativa.

O **princípio da moralidade** exige que a Administração Pública e seus agentes atuem em conformidade com **princípios éticos aceitáveis socialmente**. Esse princípio se relaciona com a ideia de **honestidade, exigindo a estrita observância de padrões éticos, de boa-fé, de lealdade, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública**. Enquanto previsão expressa, esse princípio representa uma novidade da Constituição de 1988, art. 37, *caput*, caracterizando-se como uma evolução do princípio da legalidade, como proposição que se encontra na base do ordenamento jurídico, apesar de não ter conteúdo definido, preciso; representa um conceito jurídico indeterminado, vago.

O **princípio da moralidade administrativa** não se confunde com a moralidade comum. Enquanto a última preocupa-se com a distinção entre o bem e o mal, **a primeira é composta não só por correção de atitudes, mas também por regras de boa administração, pela ideia de função administrativa, interesse do povo, de bem comum. Moralidade administrativa está ligada ao conceito de bom administrador.**

A Constituição Federal, ao consagrar o **princípio da moralidade**, determinou a necessidade de sua proteção e a responsabilização do administrador público amoral ou imoral. Para tanto, encontram-se no ordenamento jurídico inúmeros mecanismos para impedir atos de imoralidade, como, por exemplo, regras sobre improbidade administrativa, no art. 37, § 4º, da Constituição Federal e na Lei nº 8.429/92; os crimes de responsabilidade do Presidente da República e de outros agentes políticos, art. 85, V, da Carta Republicana; os remédios constitucionais, principalmente a ação popular, prevista no art. 5º, LXXIII, também da Constituição Federal; a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e, a Lei nº 12.846/2013, denominada Lei de Proibição empresarial ou Lei Anticorrupção, além de outros instrumentos.

⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 27ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010, pg. 95.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Por fim, infringi-lo implicará violação ao próprio Direito, às regras constitucionais, configurando uma ilicitude sujeita à invalidação.

Dessa forma, o Projeto de Lei CM nº 78/2021, **ao proibir a realização de solenidade, cerimônia ou qualquer ato de inauguração e entrega de obras públicas inacabadas ou que não estejam em condições de atender aos fins a que se destinam**, está concretizando no Município de Santo André, **o princípio constitucional da moralidade administrativa**, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

O Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, corrobora o entendimento acima, conforme se verifica do julgado 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.”*

(...)





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Em uma visão mais ampla, a lei guereada 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”.

(...)

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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.

(...)

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.

(...).⁶ (g/n)

E ainda:

“Ação 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

⁶ ADIN nº 2278967-80.2019.8.26.0000, TJSP, Órgão Especial, Rel. Des. Beretta da Silveira, j. 17/06/2020.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 inaugurada se, posteriormente, entregues à população. Inteligência dos arts. 37, da CF, e 111, da CE. Doutrina. Precedentes do STF e deste OE. Pedido julgado improcedente, revogada a liminar.

(...)

4. Respeitado o entendimento em sentido contrário, julgo que o dispositivo legal questionado na presente ação direta assim como o diploma normativo em que se encontra inserido, não apresenta qualquer vício de inconstitucionalidade.

Na mesma linha da legislação que integra, o inciso impugnado apenas **reforça a norma constitucional que estabelece a moralidade, a impessoalidade e a eficiência como três dos princípios basilares da Administração Pública e do Estado Democrático de Direito (nos termos do artigo 111, da Constituição Paulista, e do artigo 37, da Constituição Federal), trazendo maior aplicabilidade a essas determinações, ao obrigar o administrador a apenas inaugurar obras prontas, acabadas e, no caso específico, certificadamente seguras aos cidadãos, restringindo o uso político de referidos atos em detrimento do interesse coletivo.**

Evidente, portanto, o objetivo de se evitar que construções em andamento ou que ainda não se prestem ao fim pelos quais foram licitadas sejam entregues, sem as devidas condições de uso e fruição ou, no que diz respeito ao artigo 2º, inciso III, da Lei 3268/2019, de Nova Odessa, sem a existência de documento a atestar que o prédio entregue pelo Poder Público à população local atende as exigências relacionadas a medidas de segurança contra incêndio e colapsos, com o nítido propósito de assegurar a integridade física dos cidadãos e o fortalecimento dos instrumentos de defesa civil.

5. Sobre a relevância do princípio da moralidade, já se pronunciou de forma contundente o Plenário do Supremo Tribunal Federal nos autos do ADI 2661, extraíndo-se do voto proferido pelo Ministro Relator, Celso de Mello, as seguintes





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

ponderações: “É preciso ressaltar, neste ponto, que a atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros éticos-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores ético sem que se funda a ordem positiva do Estado. É por essa razão que o princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos órgãos e agentes governamentais”.

(...)

6. No tocante à necessidade de **resguardo da impessoalidade**, deve-se destacar a inegável importância desta regra, que impõe atuação isenta e, principalmente, destinada ao atendimento do interesse público por parte do administrador, **o que não se verifica quando da inauguração de obras públicas não concluídas, inadequadas aos fins a que se destinam ou, pior, que eventualmente não atendam a padrões básicos de segurança de seus futuros usuários (como é o caso da construção que passa a funcionar sem a devida emissão do AVCB pelo Corpo de Bombeiros da Polícia Militar).**

(...)

7. Por fim, quanto à **eficiência**, observa-se que o diploma nada mais fez do que **vedar a inauguração de obras públicas que não sejam capazes de atender aos fins a que destinadas e, especificamente no que tange ao dispositivo impugnado, impedir com que construções cuja segurança ainda não foi certificada por órgão público com tal atribuição sejam entregues aos municípios, restando claro o intento de efetivo atendimento às demandas da coletividade.**

(...)

8. Por tais razões, julga-se desarrazoada a tese no sentido de que somente ao Poder Executivo é conferida iniciativa para a edição de normas como a ora analisada, considerando, sobretudo, o nítido caráter proibitivo quanto à prática de atos administrativos em dissonância com as balizas éticas e jurídicas que orientam a atuação estatal.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

(...)

9. De mais a mais, parece temerário o entendimento segundo o qual seria inconstitucional lei que impõe aos agentes públicos a observância de importantíssimos princípios constitucionais, como os ora tratados. Em outros termos, ao não se admitir que lei de iniciativa parlamentar institua proibição aos integrantes da administração pública relacionada à prática de atos contrários às diretrizes que fundamentam a atuação do Estado, estar-se-ia retirando do Poder Legislativo Municipal a possibilidade de proteção de referidas regras através de sua atividade precípua qual seja, a legislativa, esta sim medida em descompasso com o texto constitucional.

(...)

14. Ante o exposto, por este voto, julga-se improcedente o pedido da presente ação direta, revogando-se a liminar antes deferida.⁷ (g/n)

Por fim:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Salto. Lei nº 3.729, de 09 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que **proíbe inaugurações de obras públicas incompletas ou as que embora concluídas não estejam em condições de atender ao fim a que se destinam”. Alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes e de incompatibilidade da norma impugnada com as disposições dos artigos 117, 118 e 119 da Constituição Estadual. Rejeição. Dispositivo impugnado que não versa sobre gestão administrativa, e sim (e antes de tudo) sobre parâmetros éticos e de interesse público para conferir eficácia aos postulados dos artigos 37 da Constituição Federal e 111 da Constituição Estadual. Exigências que devem ser interpretadas com enfoque no princípio da moralidade administrativa, Matéria que não é de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade reconhecida apenas em relação à parte final do artigo 3º da lei impugnada, pois, conforme tem decidido este C. Órgão Especial em casos semelhantes, "o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência, notadamente o**

⁷ TJSP, ADI nº 2176142-58.2019.8.0000, Órgão Especial, Desembargador Relator Márcio Bartoli, julgado em 11/12/2019.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

poder de regulamentar leis e expedir decretos, configurando usurpação de prerrogativa do Chefe do Poder Executivo a imposição, pelo Legislativo, de prazo para regulamentação da norma, interferindo no juízo de conveniência e oportunidade da administração pública municipal" (ADIN nº 2109933-44.2018.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, j. 05/09/2018). Ação julgada parcialmente procedente.⁸ (g/n)

Esse também é o entendimento da Procuradoria-Geral de Justiça, Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica, em parecer elaborado pelo ilustre Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico, Drº Wallace Paiva Martins Junior, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2278967-80.2019.8.26.0000, senão vejamos:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.542, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2.019, 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 A POPULAÇÃO"**. ÓBICE PROCESSUAL. PARAMETRICIDADE. MÉRITO. **OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA RAZOABILIDADE. INICIATIVA CONCORRENTE.** ART. 5º DA LEI. INVASÃO DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. MECANISMO DE CONTROLE EXTERNO. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. À luz do art. 125, § 2º, CF/88, o contencioso estadual de constitucionalidade de lei municipal tem como exclusivo parâmetro a Constituição Estadual, sendo inadmissível seu contraste com a legislação infraconstitucional, justamente à vista dos limites de cognição do processo objetivo.

2. Não é reservada ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa legislativa nem se encontra na reserva da Administração matéria relativa à moralidade administrativa, vedando a inauguração e entrega de obra pública incompleta. Razoabilidade da medida.

3. Por outro lado, a imposição de obrigação ao Executivo, em matéria atinente à reserva da Administração, criando nova interferência do Poder Legislativo no Executivo, como fez o art. 5º do ato normativo questionado, viola o princípio da separação de poderes (art. 5º e art. 47, II, XIV e XIX, a, da CE).

⁸ TJSP; ADI nº 2038929-10.2019.8.26.0000; Relator: Ferreira Rodrigues; Órgão Especial; Data do Julgamento: 29/05/2019.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

4. *Procedência parcial do pedido, declarando-se inconstitucional o art. 5º da Lei n. 3.542, de 20 de novembro de 2.019, do Município de Itápolis.*⁹ (g/n)

No mesmo sentido, embora em casos diversos, mais com a mesma temática, há os seguintes julgados proferidos pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, *in verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei n.14.142, de 7 de março de 2018, do Município de Ribeirão Preto – **Legislação que estabelece a obrigatoriedade de se informar sobre os motivos de eventual interrupção ou paralisação de obras públicas no Município – Poder de suplementar a legislação federal e estadual, dando cumprimento ao princípio da publicidade e ao dever de transparência na Administração Pública – Inexistência de vício de iniciativa –Tema 917 de Repercussão Geral – Ação julgada improcedente.**” (Direta de Inconstitucionalidade 2121080-67.2018.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento:10/10/2018; Data de Registro: 15/10/2018). (g/n)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 13.772, de 27 de abril de 2016 do município de Ribeirão Preto. **Indicação dos nomes do arquiteto e do engenheiro responsável pelas obras nas placas de inauguração. Iniciativa legislativa de vereador. Não configurada violação a iniciativa reservada do Chefe do Executivo.** Hipóteses taxativas. Suplementação de legislação federal e estadual constitucionalmente autorizada. **Princípio da publicidade e direito à informação sobre obras públicas. Ausência de violação à separação dos poderes.** Ação julgada improcedente.” (Direta de Inconstitucionalidade 2157298-65.2016.8.26.0000; Relator (a): Des. Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo; Maioria de Votos, Data do Julgamento: 22/02/2017).

Não resta dúvida de que a proposta legislativa em cometo, não infringe o princípio da separação entre os poderes, segundo a Jurisprudência pacífica do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, bem como o entendimento do Ministério Público do Estado de São Paulo.

⁹ MP, ADI nº 2278967-80.2019.8.26.0000, Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico, Wallace Paiva Martins Junior, em 16/03/2020.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 178/2021 é **CONSTITUCIONAL** e **LEGAL**.

Entretanto, a deliberação quanto à rejeição ou manutenção do veto total oposto ao projeto de lei é exclusiva dos nobres Parlamentares.

Quanto ao processo legislativo e ao *quórum* atinentes à matéria, prevê o § 4º do art. 46 da Lei Orgânica Municipal que ***“o veto será apreciado em sessão única, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores”***.

É o nosso parecer de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça e Redação, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Santo André, 16 de agosto de 2022.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

