

DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA

Câmara Municipal da Lapa - PR
PROTOCOLO GERAL 380/2021
Data: 03/03/2021 - Horário: 09:34
Administrativo

ANTEPROJETO DE LEI Nº 04/2021

Súmula: Dispõe sobre a transparência de informações, fiscalização e estabelece sanções às obras públicas paralisadas no âmbito do Município da Lapa e dá outras providências.

1 – PREÂMBULO

Vem para análise do Departamento Jurídico da Câmara Municipal da Lapa o Anteprojeto de Lei nº 04/2021, de autoria do Vereador Gustavo Ribas Daou, cujo objeto é dispor sobre a transparência de informações, fiscalização e estabelece sanções às obras públicas paralisadas no âmbito do Município da Lapa

2 - CARÁTER OPINATIVO DESTE PARECER

Inicialmente, cumpre esclarecer que todo o exposto trata-se de um parecer opinativo técnico-jurídico, o qual, segundo o renomado doutrinador HELY LOPES MEIRELLES, em sua incontestável obra Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, ensina:

“Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, **não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões**, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial, ou punitiva.” (Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 26ª ed., Malheiros, p. 185).

No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello, não obstante classificar os pareceres como atos administrativos de administração consultiva, deixa expresso, entretanto, que visam eles ‘a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa’ (Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, 13ª ed., Malheiros, 2.001, p. 377).

Desta forma, tem-se que os senhores Vereadores em nenhum momento estão condicionados as razões aqui expostas, visto que, por trata-se de parecer de caráter não vinculativo não há obrigatoriedade de sua observância, mesmo porque,

DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA

nossa Constituição no inciso VIII do artigo 29 garante a “inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município.”

3 - DO ANTEPROJETO

O presente Anteprojeto visa criar a obrigação ao Executivo Municipal em tornar pública as informações acerca de obras públicas paralisadas, contendo a exposição dos motivos e o período de interrupção tanto na obra *in loco* quanto nos meios oficiais de divulgação, considerando-se está como sendo aquela que tiver suas atividades paralisadas, injustificadamente, por mais de 60 (sessenta) dias.

Pretende ainda que todas as obras públicas, executadas neste Município, por empreiteiras e ou empresas concessionárias de serviços públicos, deverão ter acompanhamento por servidor de preferência técnico ou com grau de formação equivalente para a realização de fiscalização quanto ao cumprimento das normas e critérios, inclusive de padrões de qualidade dos materiais.

A publicação das obras paralisadas deverão se dar no endereço eletrônico oficial da Prefeitura Municipal da Lapa, bem como suas redes sociais, contendo as informações das obras em andamento e em caso de interrupção os motivos e período da paralisação, de forma detalhada e de fácil compreensão, além da data em que as atividades foram paralisadas e ou retomadas.

Deverá ser previsto nos editais de licitação a obrigatoriedade da empresa instalar placa informado sobre eventual paralisação, com a previsão de aplicação de multa de 1% (um por cento) sobre o valor da obra no caso de descumprimento, dobrando-se em caso de reincidência, além de proibição de contatar com o Poder Público por um prazo de 02(dois) anos, no caso de paralisação superior a 90(noventa) dias.

Num primeiro momento, por se tratar de proposição de autoria de Vereador, poder-se-ia considerar que o Anteprojeto em questão usurparia a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, bem como criaria despesas extras com fiscalização, consequentemente desequilibrando as contas públicas planejadas pelo Executivo em sua competência privativa, uma vez que nossa Lei Orgânica diz que:

Art. 51 - Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

- I - Regime Jurídico dos servidores;
- II - criação de cargos, empregos e funções na administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;
- III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;
- IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta do Município. (Grifou-se).

Contudo, conforme dispõem nossa Lei Orgânica, Constituição Federal, bem como entendimento jurisprudencial do STF, esta Assessoria entende que a matéria não fere a competência exclusiva do Chefe do Executivo e também não esta o Município ferindo a competência da união em legislar sobre licitações e contratos, visto que a norma em questão suplementar a norma, pelos seguintes motivos;

DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA

- Não se está criando nova atribuição ao Executivo, apenas regulamentando medidas a serem adotadas no caso de paralisação injustificada de obras públicas, pois a publicação de informações já é obrigação do Município, estabelecidas constitucionalmente, bem como as práticas fiscalizatórias constante na lei de licitações, considerando-se, ainda, que a aplicação da penalidade de multa não está relacionada com a inexecução contratual e sim com a falta de divulgação dos motivos da paralisação, não interferindo-se, portanto, nas penalidades já estabelecidas pela Lei Licitatória.

- Com relação a penalidade de proibição de contratar com o Poder Público, também não entende-se que tal medida seja contrária a Lei Licitatória, tratando-se de suplementação desta. Desta forma, não esta a presente propositura legislando sobre a Lei de Licitações, cuja competência é exclusiva da União (Art. 22, inc. XXVII da CF). Além do mais, o artigo 30, II da Constituição permite aos municípios a suplementação da legislação federal.

- Mesmo que haja aumento de despesa, há reconhecimento jurisprudencial do STF permitindo proposição de lei de autoria de Vereador, desde que não trate de matéria de competência exclusiva do Prefeito, conforme se demonstrará.

Entende-se que a propositura não está criando ou alterando significativamente as atribuições do Poder Executivo, visto que publicação dos atos de Administração já é uma atribuição que a este compete por força da nossa Constituição Federal (art. 37 caput) bem como, a mesma norma possibilita a suplementação da legislação federal, no caso, da lei licitatória, conforme dispositivos Constitucionais abaixo.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

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:

Ainda, nossa Lei Orgânica diz que:

Art. 8º - Compete ao Município, obedecidas as normas federais e estaduais pertinentes:

(...)

IV - dispor, mediante suplementação da legislação federal e estadual, especialmente sobre:

(...)

DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA

Art. 89 - A administração pública municipal, direta ou indireta obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade de todos os atos e fatos administrativos. (Grifou-se)

A proibição de contratar com o Poder Público Municipal por dois anos, diante da gravidade da conduta, qual seja, paralisação injustificada das obras, estabelece uma correspondência entre a gravidade do ato praticado e a punição a ser imposta, revestindo-se de uma suplementação à legislação federal.

Sobre o tema, o Advogado Guilherme Luis da Silva Tambellini nos ensina que:

“A Lei nº 8.666 previu as sanções aplicáveis aos contratados que infringissem deveres legais ou contratuais. A grande dificuldade está na definição legal da ilicitude. [...]”

No caso da Lei nº 8.666, essa é a situação verificada. Determina-se que a inexecução dos deveres contratuais acarreta a imposição de sanção, a qual pode consistir em advertência, multa, suspensão de direito de licitar e declaração de inidoneidade. Até se pode determinar o conceito de ‘inadimplemento’ ou ‘violação a deveres contratuais’, mas é inviável discriminar os casos de cabimento de cada espécie de sanção.

Ora, afigura-se inconstitucional e incompatível com a ordem jurídica brasileira argumentar que a autoridade administrativa disporia da faculdade discricionária de escolher, no caso concreto, a sanção cabível. Essa solução viola o sistema constitucional. Seria possível apontar um longo elenco de disposições constitucionais infringidas. Porém, bastam os incs. XXXIX e XLVI do art. 5º da Constituição. Definir infração e regular a individualização da sanção significa determinar com certa precisão os pressupostos de cada sanção cominada em lei. [...]

A solução constituiria em exigir que, por meio de ato regulamentar ou no corpo do próprio edital, fossem estabelecidos pressupostos básicos delimitadores do sancionamento.

(...)

Verifica-se, pela transcrição, que a orientação doutrinária preferencial seria pelo disciplinamento legislativo. Se, por um lado, existiria a possibilidade de tal regramento ocorrer por iniciativa da União,[9] por outro lado, em respeito à Federação, nada impediria que fosse objeto de iniciativa legislativa do Município. (Fonte: <https://jus.com.br/pareceres/21427/camara-municipal-competencia-para-normatizar-licitacoes-e-contratos-administrativos>. Acesso em 02/03/2021)

4 - JURISPRUDÊNCIA

Conforme jurisprudências do STF abaixo, mesmo em sendo criada alguma despesa complementar ao Executivo com a aprovação da proposta em debate, a mesma não ofende nossa Constituição, senão vejamos;

DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. 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.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

(ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Ementa: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STF. 1. **O entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme no sentido de que “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”** (ARE 878.911 RG, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 11/10/2016). 2. Agravo interno a que se nega provimento.

(RE 871658 AgR, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 10/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-174 DIVULG 23-08-2018 PUBLIC 24-08-2018)

Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.[ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.] (<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20797>)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 4.616/2017, DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO, QUE DISPÕS **SOBRE A OBRIGAÇÃO DE DIVULGAÇÃO DE LISTA DE ESPERA EM CONSULTAS E EXAMES MÉDICOS.** NORMA QUE NÃO INTERFERE NO CONTEÚDO DO SERVIÇO DE SAÚDE, TAMPOUCO NA FORMA DE SUA PRESTAÇÃO. INOCORRÊNCIA DE AFRONTA AO PRECEITO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. Ação direta de inconstitucionalidade improcedente. Unânime. (JLD Nº 70075477570 (Nº CNJ: 0311872-36.2017.8.21.7000) 2017/CÍVEL)(...)

DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA

5 – TRAMITAÇÃO

De acordo com nosso Regimento Interno, a propositura deverá ser submetida ao crivo das Comissões competentes, conforme artigo 49.

Após a emissão dos pareceres na forma regimental e inclusão na ordem do dia, a propositura deverá ser votada em dois turnos de discussão e votação (art. 124 do R.I.), sendo que o quorum para deliberação da matéria é o da maioria absoluta e o para aprovação o da maioria simples. (art.19 da Lei Orgânica), ressaltando-se que, na presente matéria, o Vereador que estiver presidindo a Sessão somente terá direito a voto em caso de empate (art. 130, § 2º, III da R.I.).

6 – CONCLUSÃO

Isto posto, o Projeto de Lei ora apresentado atende as normas jurídicas, não havendo nenhum óbice ao prosseguimento do mesmo com a deliberação pelo Douto Plenário desta Casa de Leis.

Vale ressaltar, que a emissão de parecer por esta Procuradoria Jurídica não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante.

É o parecer, emitido em oito páginas, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Lapa, 02 de março de 2021.

JONATHAN
DITTRICH JUNIOR

Assinado de forma digital por
JONATHAN DITTRICH JUNIOR
Dados: 2021.03.02 15:28:50 -03'00'

Jonathan Dittrich Junior

OAB/PR 37.437

ANEXE-SE O PARECER
AO PROJETO E AGUARDE-SE
AS COMISSÕES.

04/03/21
