



PARECER N°

312

/2021

Projeto de Lei nº 251/2021

Processo nº 354/2021

Iniciativa: RAFAEL DE ANGELI, JOÃO CLEMENTE

Assunto: Cria o Banco Municipal de Materiais de Construção e dá outras providências

O Projeto de Lei nº 251/2021 cria o Banco Municipal de Materiais de Construção e dá outras providências. Dentre as premissas do texto legislativo estão o recebimento, armazenamento, seleção e distribuição de sobras de matérias-primas da construção civil; resíduos sólidos que possam ser utilizados em obras; materiais adquiridos pelo próprio município; doação de empresas, entidades não governamentais e da comunidade em geral.

Em que pese a relevância da proposição em epígrafe, não há fundamentação jurídica para atestar sua constitucionalidade.

No que tange à competência para o município legislar sobre o tema, inegável a existência do interesse local autorizativo à legislação municipal, nos termos do inciso I do artigo 30 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) e do inciso I do artigo 14 da Lei Orgânica do Município de Araraquara (LOMA).

Entretanto, no que concerne à iniciativa da propositura, vislumbra-se que o Poder Legislativo instituiu obrigação ao Executivo Municipal, uma vez que visa criar Banco Municipal de Materiais de Construção, o qual, gerido pelo Executivo, receberia e distribuiria esse tipo de material, de maneira que resta evidente o descumprimento do inciso III do art. 74 da LOMA, em simetria ao disposto no inciso II do § 1º do artigo 61 da CRFB e no item 2 do § 2º do artigo 24 da Constituição do Estado de São Paulo, porquanto compete ao Chefe do Executivo promover a organização administrativa em âmbito local, bem como a iniciativa legislativa relacionada à criação, estruturação e atribuições de órgãos ou entidades municipais, fazendo, assim, gozo do poder discricionário que detém.

Desta feita, o Poder Legislativo Municipal passou a exercer função típica do Poder Executivo, o que não pode prosperar, sob pena de configurar infringência ao princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º da CRFB).

Neste sentido, ensina Hely Lopes Meirelles:



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a Administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito 'adjuvandi causa', isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial." (Direito Municipal Brasileiro, 13ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997. p. 586)

Ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. Por outro lado, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de fiscalizar e editar leis revestidas de generalidade e abstração, sem interferência na gestão a cabo do Poder Executivo.

Em outras palavras, não compete ao Poder Legislativo criar atribuições a serem desempenhadas por órgãos do Poder Executivo.

Ainda sob o manto do princípio da simetria, há violação, portanto, à alínea "a" do inciso VI do artigo 84 da CRFB e aos incisos II e XIV, bem como à alínea "a" do inciso XIX, do artigo 47 e ao artigo 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

Há precedentes nos tribunais de justiça acerca de legislação municipal que cria bancos municipais, inclusive banco municipal de materiais de construção (como é o caso ora em tela), todos eles indicando vício de iniciativa por parte do Poder Legislativo. Veja alguns exemplos a seguir:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 3.032/2010 DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ/RS. CRIAÇÃO DE BANCO DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO, MÓVEIS E UTENSÍLIOS DOMÉSTICOS. MATÉRIA ATINENTE AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. PROJETO APRESENTADO POR VEREADOR. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. Sobre o processo legislativo na esfera jurídica da União, o artigo 84, inciso VI, letra "a" da Constituição Federal atribui competência privativa ao Presidente da República, para dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Por simetria, a regra se aplica aos Estados e aos Municípios. Assim, por tratar de matéria atinente ao funcionamento da administração municipal - criação de banco de materiais de construção, móveis, utensílios domésticos no âmbito do Município de Gravataí - e por ter



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

sido apresentada por iniciativa do Poder Legislativo, padece de vício formal a Lei nº3.032/2010, do Município de Gravataí/RS. AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJ-RS, ADI nº 70040358459, Des. Rel. Genaro José Baroni Borges, julgado em: 23.05.2011, grifo nosso).

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 8.458, de 24 de novembro de 2016, do Município de Franca, de iniciativa parlamentar, que alterou e acrescentou dispositivos à Lei nº 6.248/2004, que instituiu o “Programa Banco Municipal de Materiais de Construção”. Processo legislativo. Vício parcial de iniciativa. Cometimento de algumas tarefas que representam atos que somente o Chefe do Poder Executivo Municipal poderia adotar. Reconhecida, também, a inconstitucionalidade da expressão “...nos carnês de IPTU...” contida no § 5º do art. 2º. Induvidosa invasão da competência. Afronta aos artigos 5º, 47, II, XIV, e 144 da Constituição Estadual. Precedentes deste Colegiado. Determinação de divulgação do programa no sítio da Edilidade. Regularidade. Medida que visa dar maior efetividade ao diploma legal originário. Indicação orçamentária. Generalidade. Validez. AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE.” (TJ-SP, ADI nº 2254424-18.2016.8.26.000, Des. Rel. Beretta da Silveira, julgado em 03.05.2017, grifo nosso)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL DETERMINANDO A OBRIGAÇÃO A CRIAÇÃO DE SERVIÇO DE RECOLHIMENTO GRATUITO DE MATERIAIS EM DESUSO. VÍCIO DE INICIATIVA. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARTIGOS 8º, 60, II, D, 82, III E VII, E 154, I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM PREVISÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUFICIENTE. INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA. Reconhecida a inconstitucionalidade de Lei Municipal originada da Câmara Municipal de Vereadores determinando a criação de serviço de recolhimento gratuito de materiais em desuso (móveis, eletrodomésticos, etc.), uma vez que é de competência privativa do Prefeito Municipal a criação de leis que disponham sobre a estruturação da Administração Pública e as atribuições de seus órgãos, nos termos dos artigos 60, II, d, e 82, III e VII, da Constituição Estadual, os quais reproduzem normas contidas na Constituição Federal. Ofensa também caracterizada em relação ao artigo 154, I e II, da Constituição Estadual, porquanto a implementação do disposto na norma impugnada implica em evidente aumento de gasto por parte da Administração sem que, contudo, haja a respectiva previsão orçamentária. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.” (TJ-RS, ADI nº 70062437777, Des. Rel. Iris Helena Medeiros Nogueira, julgado em 06.04.2015, grifo nosso)

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 5.021/10, de Mogi Mirim, de iniciativa legislativa, que instituiu o banco de remédio, com o objetivo de formar estoque oriundo de doações de pessoas físicas e jurídicas, devendo funcionar em local próprio a ser



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

designado pelo Poder Executivo. Criação de obrigações para a Administração Municipal. Ingerência indevida. Proposta que deveria partir do Executivo local. Vício de iniciativa configurado. Ofensa direta ao princípio da Separação dos Poderes, bem como aos artigos 5º e 47, II e XIV, ambos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Norma, ademais, que não indica a fonte de recursos.” (TJ-SP, ADI nº 0242226-22.2012.8.2.60000, Des. Rel. Luis Soares de Mello, julgado em 10.04.2013, grifo nosso)

Todos os julgados citados vão ao encontro do Tema de Repercussão Geral nº 917 do Supremo Tribunal Federal, cuja redação é a seguinte: “não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa 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).”

Fazendo uma leitura a “contrario sensu” deste tema, observa-se que usurpa competência privativa do Chefe do Executivo legislar sobre atribuição de seus órgãos, justamente o que ocorre na proposição em análise.

Conclui-se, então, que a proposição não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, eis que versa sobre atos inerentes à função executiva, violando, assim, a separação, independência e harmonia entre os Poderes.

Pela inconstitucionalidade.

Quanto ao mérito, o Plenário – soberano – decidirá.

É o parecer.

Sala de reuniões das comissões, 15 de outubro de 2021.

Hugo Adorno
Presidente da CJLR

Guilherme Bianco

Thainara Faria