



PODER LEGISLATIVO  
ESTADO DO PARÁ  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO

## PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 58/2018

*Parecer Prévio ao Projeto de Lei n. 027/2018,  
que dispõe sobre a criação do Banco Municipal  
de Materiais de Construção da Cidade de  
Parauapebas.*

### **I – Relatório:**

Trata-se do Projeto de Lei n. 027/2018, de iniciativa do Vereador Rafael Ribeiro, *que dispõe sobre a criação do Banco Municipal de Materiais de Construção da Cidade de Parauapebas.*

O texto foi encaminhado a esta Procuradoria, para fins de emissão de parecer prévio, nos moldes do que determina o art. §1º, do art. 241, do Regimento Interno desta Casa de Leis.

O Projeto se encontra devidamente acompanhado de justificativa.

É o relatório.



## II – FUNDAMENTAÇÃO

De início, cumpre destacar o objetivo louvável apresentado no Projeto, tendo em vista, que visa “a criação do Banco Municipal de Materiais de Construção da Cidade de Parauapebas, para serem distribuídos à população de baixa renda, dando-lhes condições de aperfeiçoar suas residências e trazendo maior dignidade à vida daqueles que estão em situação de vulnerabilidade social”, como bem afirmou o edil na justificativa da proposição.

O art. 1º do referido projeto será transcrito abaixo, para uma maior compreensão do assunto:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a criar o Banco Municipal de Materiais de Construção da Cidade de Parauapebas, para armazenamento e redistribuição de :

- I – sobras de matérias-primas da construção civil;
- II – resíduos sólidos que possam ser utilizados em obras;
- III – materiais adquiridos pelo próprio Município;
- IV – doação de empresas, entidade não governamentais e da comunidade em geral.

Da leitura do referido texto, extrai-se a norma que é atribuição privativa do Prefeito, pois visa a criação de um programa municipal, matéria atinente a gestão administrativa do Município. Mas, isso só pode ocorrer se houver uma Lei Municipal. Pois bem, o projeto de lei em comento visa conceder tal autorização. Ocorre que o Poder Legislativo não pode autorizar o referido mister se ele não foi solicitado a fazer isso pelo Poder Executivo. Sob pena de afronta a independência e harmonia dos Poderes, prevista no art. 2º da Constituição Federal de 1988.

Incumbe privativamente ao Poder Executivo a iniciativa de leis que versem acerca da gestão municipal. Sendo necessárias leis para o seu exercício, somente o Executivo



PODER LEGISLATIVO  
ESTADO DO PARÁ  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO

poderá iniciá-las, sob pena de caracterizar-se invasão de competência, viciando o processo legislativo e seu produto, que se configura como inconstitucional.

Portanto, leis “autorizativas” locais, que revestem-se desta característica de ingerência na gestão municipal padecem de vício original, sendo insanavelmente inconstitucionais.

Por seu turno, em relação às “leis autorizativas”, desconsideradas aquelas que por definição legal ostentam tal caráter<sup>1</sup>, caberia reflexão quanto a sua real caracterização.

Merece destaque o ensinamento basilar de Miguel Reale<sup>2</sup>[5], no sentido de que:

“Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas. (...) Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples fato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito”.

O usual é que esse comuníssimo elenco infindável de normas “autorizativas” traga “exemplares” caracterizados pela ausência de imperatividade, objetividade e coerção, o que, por si só, segundo a doutrina abalizada acima, as desnatura enquanto leis.

Vários Tribunais já se posicionaram sobre a inconstitucionalidade de referidas “leis”, por todos citar-se-á julgado do Supremo Tribunal Federal:

DECISÃO: Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado: “Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 4.385, de 31 de julho de 2006, do Município de Americana- Autorização para o Prefeito Municipal fornecer colete antibalístico ao efetivo da guarda municipal de Americana- Vício de Iniciativa-Ocorrência. 1. A norma de iniciativa do Poder Legislativo, em matéria de

---

1 Art. 167. São vedados: (...) V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia **autorização legislativa** e sem indicação dos recursos correspondentes” (Constituição Federal, negritamos).

2 Lições Preliminares de Direito. 27ª ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p. 163.

4



PODER LEGISLATIVO  
ESTADO DO PARÁ  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO

competência exclusiva do Poder Executivo, e que cria despesa sem explicitar a respectiva fonte de custeio, evidência vício de iniciativa caracterizador de sua inconstitucionalidade. 2. A circunstância de se cuidar de lei meramente autorizativa não elide, suprime ou elimina a sua inconstitucionalidade, pelo fato de estar ela dispondo sobre matéria reservada à iniciativa privativa do Poder Executivo. Ação procedente.” O recurso extraordinário busca fundamento no art. 102, III, a, da Constituição Federal. A parte recorrente alega ofensa aos arts. 29 e 30, I e II, da Constituição. Sustenta que: (i) o município pode legislar sobre assuntos de interesse local, respeitando os requisitos legais e simétricos, como foi feito no caso em questão, que visa a segurança pública; (ii) “o projetos de lei autorizativos, de iniciativa de parlamentares, não são exclusividade da Câmara de Vereadores de Americana, porque, em geral, as Casas Legislativas do País, federal, estaduais e municipais, também, os submetem à tramitação, discussão, à votação e aprovação”. O recurso não deve ser provido. Isso porque a decisão proferida pelo Tribunal de origem está alinhada com a jurisprudência desta Corte, que já decidiu ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que trate sobre matéria de iniciativa reservada do Chefe do Executivo. Nessa linha, confira-se a ementa da ADI 3.169/SP, julgada sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE INTERFERE SOBRE ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIA DE ESTADO EM MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. 1. Lei que determina que a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo envie aviso de vencimento da validade da Carteira Nacional de Habilitação a seus respectivos portadores. Matéria de reserva de administração, ensejando ônus administrativo ilegítimo. 2. Procedência da ação direta de inconstitucionalidade.” Assentou-se também que a Lei municipal nº 4.385/2006 importaria aumento de despesas para o Município, sem que qualquer especificação sobre a respectiva fonte de custeio tenha sido feita no corpo da mesma. Veja-se trecho do voto condutor do acórdão recorrido: “Não se pretende negar à Câmara Municipal o direito de editar normas atinentes ao peculiar interesse do Município, mas não se pode olvidar que o exercício desse mister não abrange a pretensão de intervir nas atividades e providências reservadas com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo, a quem é dado gerir a administração pública municipal, sendo o único a quem cabe, segundo o seu poder discricionário, avaliar a oportunidade e a convivência de iniciar processo legislativo para atingir tal desiderato, mormente em caso como o dos autos, nos quais, que cria obrigações e condutas para o Município, acarretando-lhe despesas



PODER LEGISLATIVO  
ESTADO DO PARÁ  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO

em a indicação da fonte de custeio.” Nesse ponto, a decisão proferida pelo Tribunal de origem está igualmente alinhada com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que decidiu de ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que desencadeia aumento de despesas públicas em matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, veja-se: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 12 DA LEI 10789 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUMENTO DE DESPESA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. 1. Criação de gratificação – Pró-labore de Êxito Fiscal. Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, artigos 61, § 1º, II, a e c e 63, I) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, de que resulte aumento de despesa. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria. Precedentes. 2. Ausência de prévia dotação orçamentária para o pagamento do benefício instituído pela norma impugnada. Violação ao artigo 169 da Constituição Federal, com a redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional 19/98. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 2.079, Rel. Min. Maurício Corrêa) Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do RI/STF, nego seguimento ao recurso. Publique-se. Brasília, 08 de fevereiro de 2017. Ministro Luís Roberto Barroso Relator

(RE 823698, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 08/02/2017, publicado em DJe-029 DIVULG 13/02/2017 PUBLIC 14/02/2017)

Assim, resta claro que o Projeto de Lei nº 027/2018 é incompatível com a independência e harmonia entre os Poderes, prevista no art. 2º da Carta Magna Federal e elevada ao grau de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, III, CF).



PODER LEGISLATIVO  
ESTADO DO PARÁ  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO

**III – Conclusão:**

Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo dado que não foi atendido aspecto da constitucionalidade, entende, conclui e opina pela **INCONSTITUCIONALIDADE**, haja vista que o projeto de lei em comento atenta conta o art. 2º, da Constituição Federal de 1988.

É o parecer, s.m.j.

Parauapebas, 24 de maio de 2018.

Cícero Carlos Costa Barros

Procurador

Mat. 0562323

PODER LEGISLATIVO  
Câmara Municipal dos Ver de Parauapebas  
Jeanny Luce da Silva Freitas Frateschi  
Procuradora Geral Legislativo  
Portaria nº 024/2017