



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

MEMORANDO Nº. 81/2021/AJL-CMT

Teresina (PI), 04 de novembro de 2021.

Da: Assessoria Jurídica Legislativa

Ao: Ver. Markim Costa

Ref.: Projeto de Lei nº 112/2021

Ementa: “Criar o Banco Público Municipal de Construção Popular”.

Assunto: Sugestões ao Projeto de Lei (PL)

Senhor Vereador,

O Projeto de Lei em apreço foi encaminhado a essa Assessoria para análise. Porém, há incompatibilidade da proposta, nos moldes apresentados, ao ordenamento jurídico. Logo, esta Assessoria Jurídica vem explanar e sugerir o que segue.

Com efeito, da leitura do art. 1º da proposição legal constata-se o seu caráter autorizativo. Sobre o assunto, cabe expor a lição de Sérgio Rezende de Barros, *in verbis*:

Assim, se a "lei" pudesse "autorizar", também poderia "não autorizar" o Executivo a agir dentro de sua competência constitucional, o que seria disparate: uma absurda inconstitucionalidade. O disparate cresce quando se pondera que, para o agente público, a autorização constitui um poder-dever, cujo descumprimento o sujeita a penas. Autorizado a tomar providência de interesse público, se não a toma, o agente incorre em falta administrativa e, conforme o caso, em crime de responsabilidade, passível de acarretar perda do cargo. No caso, o cargo de Chefe do Poder Executivo, no qual participou, pela sanção ou veto, da elaboração da "lei" em que se fundou a sua própria perda. Isso abre válvulas para que, ao fim de uma gestão, surjam "leis" autorizativas para prejudicar ou "preparar" a seguinte. Tais dislates, com visíveis invasões de competência, ferem frontalmente a separação de poderes estatuída pela Constituição. Note-se: a afronta a separação de poderes só não existiria se a própria Constituição - como faz nos incisos II e III do art. 49 - expressamente arrolasse na competência de um Poder, o Legislativo, o poder de autorizar o outro Poder, o Executivo, a praticar tais ou quais atos determinados. Mas aí a seria editada por decreto legislativo. Nunca, por lei, pois esta passa pela sanção ou veto do Chefe do Executivo e não faz o menor sentido este consentir ou vetar uma autorização a si mesmo, agindo em causa própria. Realmente disparatadas são tais "leis". Não é para isso que existem o Legislativo e o Executivo como Poderes do Estado, nem muito menos a lei como ato complexo cuja produção envolve a manifestação de vontade desses dois Poderes. Cumprido ao Judiciário, se requerida a sua manifestação, pressupõe-se a sua inconstitucionalidade flagrante, a dita "lei autorizativa" (Leis



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Autorizativas. In Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262)

No mesmo sentido, o Parecer nº 903/2015 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, elaborado em resposta à consulta (RCE 69/2015) realizada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), concluiu o seguinte sobre proposições de natureza autorizativa:

Pelo exposto, voto no sentido de que a consulta formulada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), por intermédio do Requerimento nº 69, de 2015-CE, seja respondida nos seguintes termos:

1. devem ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de iniciativa parlamentar que visem a conceder autorização para que outro Poder pratique atos inseridos no âmbito de sua respectiva competência, quando versem sobre matéria de iniciativa reservada a esse Poder;

1. devem, também, ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de autoria parlamentar que veiculem autorização para a adoção de medida administrativa da privativa competência de outro Poder;

1. em face do arquivamento do PRS nº 74, de 2009, nada obsta que a CE aprecie, de plano, os projetos de lei autorizativa que lá tramitam, com base no que decidido nos itens 1 e 2, supra. (grifo nosso)

Ademais, o art. 4º do presente projeto prevê que o Poder Executivo regulamentará a lei no prazo de 120 dias. Acerca da temática, expõe-se a ementa da ADI nº 179, que declarou a inconstitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que pretendia limitar conteúdos e fixar prazos para a adoção de medidas administrativas pelo Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul por violar o princípio da separação de Poderes e à prerrogativa de auto-organização do Poder Executivo, que decorre da exegese do art. 84, inciso II, da CRFB/88:

Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação de 21 artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Fixação de prazo para o Poder Executivo encaminhar proposições legislativas e praticar atos administrativos. Conhecimento parcial. Posterior



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

regulamentação. Prejudicialidade. Mérito(...) 3. É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao Chefe daquele poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna. 4. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente. ADI 179 / RS - RIO GRANDE DO SUL AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI Julgamento: 19/02/2014 Órgão Julgador: Tribunal Pleno (grifo nosso)

Por outro lado, é cabível ao Legislativo formular as políticas públicas em linhas gerais, e ao Executivo operacionalizá-las, concretizando os objetivos traçados pelo legislador. Nesse sentido, a professora Maria Paula Dallari Bucci (BUCCI, Maria Paula Dallari. Op. Cit., p. 269) afirma ser *relativamente tranquila a ideia de que as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos, são opções políticas que cabem aos representantes do povo, e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza sob a forma de leis*. O Supremo Tribunal Federal – STF também considerou constitucional a criação de programa de políticas públicas por meio de lei de iniciativa parlamentar, no caso do AgR no RE nº 290.549/RJ, o qual apreciava a lei que criava um programa intitulado Rua da Saúde.

A jurista Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça Monteiro também defende que, nas hipóteses de formulação de políticas públicas, pode o Poder Legislativo dar início ao processo legislativo, vedando, no entanto, algumas condutas, conforme se depreende a seguir:

(...) o que não se admite é que, a pretexto de legislar sobre matéria a cuja iniciativa não foi reservada ao Executivo, a propositura de iniciativa parlamentar adentre nessas matérias, criando atribuições a órgãos do Executivo ou em nome de pessoas ou entidades eminentemente administrativo (MONTEIRO, Amanda do Carmo



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Lopes Olivo Mendonça. Limites à iniciativa legislativa e o princípio da reserva da administração. In: Revista de administração municipal, v. 57 n. 278 pp 66-68, out./dez 2011)

Logo, em razão da argumentação exposta, recomenda-se:

a) alterar a ementa e o artigo 1º do PL no sentido de transformá-lo em programa concernente à promoção da política elegida, bem como alterar o artigo 4º, a fim de suprimir o prazo para regulamentação, nos termos a seguir:

Ementa: Institui o Programa “Banco Público Municipal de Construção Popular”

Art. 1º Fica instituído o Programa “Banco Público Municipal de Construção Popular”, com o objetivo de armazenar e distribuir:

I – sobras de matérias primas da construção civil;

II – resíduos sólidos que possam ser utilizados em obras;

III – materiais adquiridos pelo próprio Município;

IV – doações de empresas, entidades não governamentais e da comunidade em geral.

Art. 4º O Poder Executivo Municipal regulamentará a presente Lei.

Por último, vale acrescentar que, no caso de acatamento das sugestões, o autor deverá providenciar a substituição do projeto original pelo alterado junto ao Departamento Legislativo da Câmara Municipal de Teresina.

Certos de contar com a pronta atenção de Vossa Excelência, desde já, expressamos nossos agradecimentos, ao tempo em que renovamos nossos protestos de estima e elevado apreço.

DENISE CRISTINA GOMES MACIEL
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06856-0 CMT