



PARECER DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO 039/17
(Projeto de Lei nº. 046/17 – WP)

Da Comissão de Justiça e Redação sobre o Projeto de Lei n.º 046, de 06 de abril de 2017, do Poder Legislativo, que “**Institui o “Abono de Ponto Anual” no âmbito do Executivo Municipal de Formosa e dá outras providências.**”.

Relator: Vereador Jurandir Oliveira

- A proposta que ora chega para o exame deste órgão técnico determina a instituição do “Abono de Ponto Anual” no âmbito da Prefeitura Municipal de Formosa.
- Não foram apresentadas emendas neste órgão técnico. É o nosso relatório.
- Ainda que seja louvável a preocupação do autor a medida não merece amparo, não há dúvida de que o autor do projeto invadiu a esfera de competência do Executivo, imiscuindo-se em área da função administrativa do Prefeito, dispondo sobre situação concreta e impondo ao Chefe do Executivo a adoção de medidas específicas de execução, da sua exclusiva competência e atribuição.
- Nessa ordem, considerando a matéria sobre o que versa, forçoso reconhecer sua inconstitucionalidade formal frente à Carta Provincial, cujos artigos 60, inciso II, letra “d”, e 82, inciso VII, de aplicação obrigatória aos Municípios, consoante o teor do artigo 8º, dispõem no sentido de que é da competência privativa do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que versem sobre a criação, estruturação, atribuições, organização e funcionamento dos órgãos da Administração Pública.



CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA

- Sobre o tema, calha a lição de HELY LOPES MEIRELLES¹:

“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. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura, edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...). A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incommunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é

¹ Direito Municipal Brasileiro. Malheiros, 16ª ed., 2008, p. 617-18)



CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA

a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos, e convém se repita, que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.”

- A iniciativa para o processo legislativo é condição de validade do próprio processo legislativo, resultando em inconstitucionalidade formal a inobservância da regra constitucional de restrição, tal qual ocorreu na hipótese. A legislação em questão, cuja inserção legislativa resultou de iniciativa do Poder Legislativo, em desacordo com a vontade do Executivo, dispôs indevidamente sobre a organização e o funcionamento de órgãos da Administração Pública Municipal.

- Na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para organizarem-se. Somente o Poder Constituinte originário (da Nação) apresenta esta característica. Em sendo assim, por simetria, impõe-se a observância pelos entes federados inferiores (Estados-membros e Municípios) dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União. Afirma Raul Machado Horta:

A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação torna a Constituição Federal a sede de normas centrais, que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no



CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA

domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária. (em "Poder Constituinte do Estado-Membro", publicado em RDP 88/5)

- Conforme o mesmo autor, essas normas centrais são constituídas de princípios constitucionais, princípios estabelecidos e regras de pré-organização. Entre os princípios constitucionais, um dos que vem apresentando previsão permanente nas Constituições Republicanas é o da independência e harmonia dos Poderes, expressamente estabelecido no art. 2º da atual Carta Magna. Ao organizarem-se, portanto, Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir em suas Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências. Nesse sentido a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

Processo legislativo dos Estados-Membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal.” (ADI 637, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 25-8-04, DJ de 1º-10-04).

- Na concretização deste princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, por exemplo). A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse regramento, no que era cabível. Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

- Assim, o dispositivo impugnado viola o princípio da separação dos Poderes, inserto no artigo 2º da Constituição Estadual, na esteira do disposto no artigo 2º da Constituição Federal.



Imiscuiu-se o Poder Legislativo em matéria tipicamente administrativa, da competência exclusiva do Poder Executivo, nos termos do art. 82, VII, da Carta da Província.

- Diante da indevida ingerência na atuação administrativa do Prefeito, comprometendo suas funções de dirigir e superintender as atividades e serviços públicos se mostra inconstitucional a presente propositura.

- Poder-se-ia invocar a soberania do Plenário para decidir de outra maneira. Ocorre que o Plenário é soberano nos casos em que há omissão, tanto do Regimento Interno, quanto da Lei Orgânica, mas no caso em tela, o mandamento constitucional é claro, não podendo haver brecha, sob pena de ferir de morte a Constituição e causando insegurança jurídica devido à violência ao princípio da harmonia e independência dos Poderes.

- Impõe-se, desta feita, em face da patente ilegalidade e inconstitucionalidade, a imediata eliminação do presente projeto de Lei.

- Assim, em que pesem as boas intenções do nobre Autor da proposta, votamos pela **rejeição** quanto ao mérito do Projeto de Lei e o seu arquivamento.

Sala das Sessões, 07 de abril de 2017.

Presidente

Vice-Presidente

Relator