



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

NOMEAMOS RELATOR(A) VEREADOR(A):

Ver. Lindoux J. Borges

EM 23 / 02 / 2017

[Signature]
PRESIDENTE

(PRAZO REGIMENTAL PARA EMISSÃO DE PARECER: 07 DIAS PRORROGAVEL POR MAIS 07 DIAS - ART. 47, § 3º, R.I.)

PARCER EM ANEXO

[Signature]
Dr. Arunan Pinheiro Lima
Diretor Legislativo



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PROJETO DE LEI 034/2017

Autor do Projeto: Vereador Deusmar Japão
Relator: Vereador Lisieux Jose Borges

I - RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do Vereador ~~Américo Ferreira~~ ^{DEUSMAR JAPÃO} que *"dispõe sobre a obrigatoriedade da substituição do quadro negro pela lousa branca nas escolas da rede pública municipal de ensino, conforme especifica"*.

Argumenta o Autor que *"a discussão do projeto não se limita a descrição de um material e o seu custo, mas a saúde preventiva de milhares de professores e alunos"*.

Este é o relato passamos ao voto.

II - VOTO

Inicialmente, cumpre observar que, 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.


Dr. Arunan Pinheiro Lima
Diretor Legislativo



CÂMARA MUNICIPAL DE ANÁPOLIS

ESTADO DE GOIÁS

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.

Segundo 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 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.

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.

Nessas condições, não resta dúvida que a proposta em discussão padece de inconstitucionalidade formal, pois ignora as regras federais e estaduais atributivas de competência ao Poder Executivo para dispor sobre a **organização e o funcionamento** da Administração Municipal.

Dr. Arunan Pinheiro Linja
Diretor Legislativo



CÂMARA MUNICIPAL DE ANÁPOLIS

ESTADO DE GOIÁS

Fls. 11

Por outro lado, cumpre referir, para não passar despercebido, que o Chefe do Poder Executivo tem competência exclusiva para propor projeto de lei sobre "criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública" e, com isto, não necessita de autorização para legislar sobre serviços que a Constituição Federal atribuiu como sendo de sua competência exclusiva.

Merece menção os ensinamentos do saudoso mestre Hely Lopes Meirelles:

"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 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 incomunicáveis, 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.

(...) 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

Dr. Arunan Pinheiro Lima
Diretor Legislativo



CÂMARA MUNICIPAL DE ANÁPOLIS
ESTADO DE GOIÁS

Fis. 12

com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental" (em "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, 1993, págs. 438/439).

Medidas administrativas apenas podem ser indicadas pelo Legislativo ao Executivo, tão-somente a título de colaboração.

Em comentário ao art. 84, VI, da Constituição Federal, com conteúdo semelhante ao que dispõe a Constituição Estadual, que trata da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública, Ives Gandra Martins assim se pronuncia:

"Na competência principal está a de dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Pública Federal. A organização é o pré-requisito para o funcionamento - ou o bom funcionamento - da Administração Federal.

Para cuidar de ambos, outorgou o constituinte, quanto às leis, competência privativa para dar início ao processo legislativo, e reiterou o seu direito de dispor sobre os dois fundamentos da Administração Pública. A lei decorrente de sua iniciativa servir-lhe-á de limite para o exercício de suas atribuições" (op. cit., v. 4, t. II, pág. 287).

João Jampaulo Júnior, por sua vez, especifica as matérias que competem ao Prefeito:

*"As Leis Orgânicas Municipais elencam como matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo as que tratam da criação, extinção ou transformações de cargos, funções ou empregos públicos municipais na administração direta, autárquica ou fundacional; fixação ou aumento de remuneração dos servidores públicos municipais; regime jurídico, provimento de cargos e empregos, estabilidade e aposentadoria dos servidores; **organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração; criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal; plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dentre outros casos previstos***

Dr. Arunan Pinheiro Lima
Diretor Legislativo



CÂMARA MUNICIPAL DE ANÁPOLIS

ESTADO DE GOIÁS

na Lei Maior do Município" (em "O Processo Legislativo Municipal", Editora de Direito, 1997, pág. 77).

Fis. 13

A atividade administrativa do Prefeito Municipal, observadas as diferenças peculiares aos próprios entes objeto da administração, guarda estreita relação com a do Presidente da República e a dos Governadores dos Estados Federados. Esse o modelo consagrado pela Constituinte em 1988, que, por força do disposto nos artigos 25, **caput**, e 29, **caput**, da Carta Federal, figura também inserto nas Cartas Estaduais e nas Leis Orgânicas, lei maior dos municípios.

Por outro lado, como se constata claramente, a proposta ao determinar a substituição dos atuais quadros negros por lousas brancas, está aumentando despesa não prevista no orçamento municipal, matéria esta que é de competência exclusiva dos Prefeitos.

Por pertinente, vale lembrar a lição do ilustre Clèmerson Merlin Clève, no seu excelente "A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro", Editora RT, 1995, págs. 31/32:

"A inconstitucionalidade orgânica, decorrente de vício de incompetência do órgão que promana o ato normativo, é uma das hipóteses de inconstitucionalidade formal. Com efeito, diz-se que uma lei é formalmente inconstitucional quando foi elaborada por órgão incompetente (inconstitucionalidade orgânica) ou seguindo procedimento diverso daquele fixado na Constituição (inconstitucionalidade formal propriamente dita). Pode, então, a inconstitucionalidade formal resultar de vício de elaboração ou de incompetência ..."

Conclui o insigne doutrinador:

"... No Brasil, tem-se como certo que todas as disposições, ainda que adjetivas, da Constituição são essenciais, imperativas, e, então, mandatórias, como já teve oportunidade de asseverar Francisco Campos. Em vista disso, a inobservância de qualquer regra adjetiva, de procedimento ou de competência inscrita na Constituição, implicará a inconstitucionalidade da lei ou do ato

Dr. Arunan Pinheiro Lima
Diretor Legislativo



CÂMARA MUNICIPAL DE ANÁPOLIS

ESTADO DE GOIÁS

Fis. 14

normativo. Aliás, nesse sentido, há vários precedentes do Supremo Tribunal Federal”.

Ante o exposto, nosso voto é pela inconstitucionalidade da proposta.

Sala das Comissões, em 30 de março de 2017.

Vereador LISIEUX JOSÉ BORGES

Relator

Americo Ferreira dos Santos
Americo Ferreira dos Santos
Vereador

Thais Souza
Thais Souza
Vereadora

Vilma Rodrigues
Vilma Rodrigues
Vereadora

Teles Junior
Teles Junior
Vereador

Jean Carlos Ribeiro
Jean Carlos Ribeiro
Vereador

Dr. Arunan Pinheiro Lima
Dr. Arunan Pinheiro Lima
Diretor Legislativo

Encaminho-se à MESA
Em 04 de 04 de 2017
Presidente