Câmara Municipal de Catalão-GO
Fls. 02

PROTOCOLO
29 / 05 /2017
Hrs: 10 : 44
Patrícia Fabiana

Poder Legislativo
Câmara Municipal de Catalão
Estado de Goiás
Gabinete do Vereador Rodrigão

Projeto de Lei nº 49 de 29 de maio de 2017.

"Dispõe sobre a destinação de 10% (dez por cento) das casas construídas pelo Município de Catalão/GO, aos servidores públicos municipais efetivos".

O Vereador **RODRIGO ALVES CARVELO (RODRIGÃO)**, no uso de suas atribuições regimentais encaminha ao Plenário desta laboriosa Casa de Leis, a seguinte proposição:

Art.1º- Fica o Município de Catalão obrigado a destinar 10% (dez por cento) das casas construídas pelo Município, para os servidores públicos municipais efetivos.

Art.2º- Observar-se-ão os critérios de tempo de serviço e a necessidade precípua do servidor, para efetiva doação.

Art.3º - As doações deverão ser feitas mediante sorteios entre os servidores previamente inscritos, definidos por uma comissão, formada por dois representantes do Sindicato dos servidores públicos municipais (Sindicatalão), dois representantes indicados pela Associação dos Docentes da Rede Municipal de Ensino (ADRMEC) e dois representantes do Poder Executivo.

Art.4º - O servidor público municipal efetivo a ser contemplado com referida doação não poderá ter residência própria nem ser proprietário de outro imóvel.

Art.5º- Os contemplados com o imóvel não poderão dispor do mesmo por qualquer meio bem como locar para terceiros, no período de dez (10) anos, a partir da homologação.

Art.6º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

SALA DAS SESSÕES, aos 29 dias do mês de maio de 2.017.

Rodrigo Alves Carvelo (RODRIGÃO)
Vereador -SD

EM BRANCO

Câmara Municipal de Catalão-GO
Fls. 03

Poder Legislativo
Câmara Municipal de Catalão
Estado de Goiás
Gabinete do Vereador Rodrigão

Senhor Presidente,

Senhores Vereadores.

Nesta oportunidade, tenho a honra de encaminhar para apreciação e posterior votação desta casa, o PROJETO DE LEI Nº 49, de minha autoria que dispõe sobre a destinação de 10% (dez por cento) das casas construídas pelo Município de Catalão/GO, aos servidores públicos municipais efetivos.

JUSTIFICATIVA

O Projeto beneficia os servidores públicos municipais efetivos, que não possuem ainda sua casa própria, o que reforça o sentido de justiça social. E também aqueles que possuem mais tempo de "casa". São pessoas que nunca tiveram a oportunidade de serem proprietários porque não dispunham de renda. Trabalhadores que tanto contribuem para nossa cidade, em especial na construção de moradias, casas populares.

A casa "é a condição indispensável para o exercício da cidadania".

Logo, os servidores públicos municipais efetivos, são merecedores de serem contemplados com uma parcela mínima de 10% (dez por cento) das casas construídas pelo Município de Catalão.

Conto com o apoio dos nobres colegas para aprovação de referido projeto.

Rodrigo Alves Carvelo (RODRIGÃO)
Vereador -SD

EM BRANCO

PROTOCOLO
20 / 11 / 2017
Hrs: 13 : 21
Patrícia F. Reis

Câmara Municipal de Catalão-GO
Fls. 16

Poder Legislativo
Câmara Municipal de Catalão
Estado de Goiás
Comissão de Constituição, Justiça e Redação
Gabinete da Presidência

Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação nº 81, de 2017, sobre o Projeto de Lei, nº 49, de 29 de maio de 2017.

VOTO DO RELATOR

RELATÓRIO

O Projeto de Lei n°. 049, de 29 de maio de 2017, de autoria do Vereador Rodrigo Alves Carvelo, ***"Dispõe sobre a destinação de 10% (dez por cento) das casas construídas pelo Município de Catalão/GO, aos servidores públicos municipais efetivos."*** *(sic).*

Vem a proposição de Lei à Comissão de Constituição, Legislação e Redação para emissão de parecer, como previsto no art. 26, *caput* e §2º. do Regimento Interno desta Câmara Municipal.

Nos termos do regimento interno desta Câmara Municipal, foi solicitado ao relator a expedição de seu parecer fundamentado e voto.

Paulo Moreira do Vale
Vereador

É o relatório.

Tudo visto e examinado, passa-se à fundamentação do parecer e voto.

Jair Humberto da Silva
Vereador

Telefone/Fax: (0**64) 3442-3750 / 3442-4026 / 3442-3685 / 3442-3278 / 3411-4444
Rua Nicolau Abrão, 175 – Centro – CEP: 75.701-970 – Catalão – Goiás
E-mail: camaracatalao@gmail.com.br

EM BRANCO

Câmara Municipal de Catalão-GO
Fls. 17

Poder Legislativo
Câmara Municipal de Catalão
Estado de Goiás
Comissão de Constituição, Justiça e Redação
Gabinete da Presidência

FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Digna Comissão de Constituição, Legislação e Redação,

O projeto de lei sob exame tem por objetivo obrigar o Município de Catalão a destinar 10% (dez por cento) das casas por ele construídas aos servidores públicos municipais efetivos.

Antes de tratar da análise da regimentalidade, constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa, necessário proceder à análise da iniciativa do autor, tendo em vista que esta questão pode interferir na tramitação da proposição.

A iniciativa do Projeto de Lei em análise **não é legítima**, pois a proposição, para sua execução, impõe ao Poder Executivo o modo de execução de política pública, na espécie, de habitação social.

Ainda que se admita a legitimidade do Município em legislar sobre questões dessa natureza, desde que pertinentes a discussões de interesse local (art. 30, I, da Constituição Federal), certo é que o discutido Projeto de Lei invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, pois dispôs sobre matéria nitidamente administrativa e de governo.

Não bastasse, o legislador municipal de Catalão, ao propor o Projeto de Lei em análise, afrontou comandos constitucionais sensíveis à espécie, notadamente aqueles que asseguram ao senhor Prefeito Municipal a prerrogativa de dispor sobre as políticas públicas municipais.

Paulo Moreira do Vale
Vereador

Jair Humberto da Silva
Vereador

Telefone/Fax: (064) 3442-3750 / 3442-4026 / 3442-3685 / 3442-3278 / 3411-4444**
Rua Nicolau Abrão, 175 – Centro – CEP: 75.701-970 – Catalão – Goiás
E-mail: camaracatalao@gmail.com.br

EM BRANCO

Desse modo, o Projeto de Lei sob análise, de fato, viola o princípio da separação dos Poderes. Com efeito, imiscuiu-se o Poder Legislativo em matéria tipicamente administrativa, da competência exclusiva do Poder Executivo.

Nesse sentido, eis o escólio de 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*

Paulo Moreira do Vale
Vereador

Jair Humberto da Silva
Vereador

EM BRANCO

> *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 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, 2003, págs. 438/439).

Medidas administrativas ou que se refiram à execução de políticas públicas apenas podem ser **indicadas** pelo Legislativo ao Executivo *adjuvandi causa*, ou seja, tão-somente a título de colaboração.

Em comentário ao art. 84, VI, da Constituição Federal, 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).

Paulo Moreira do Vale
Vereador

Jair Humberto da Silva
Vereador

EM BRANCO

No mesmo sentido, 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 na Lei Maior do Município"* (em "O Processo Legislativo Municipal", Editora de Direito, 1997, pág. 77).

Retornando ao caso concreto, o Projeto de Lei é inconstitucional porque vem disciplinar e impor normatização referente à forma de execução de política pública do Município, a saber sua política habitacional social, matéria que compete privativamente ao Executivo Municipal dispor. E assim tem de ser, pois é a Administração Pública que, por gerir o governo, dispõe sobre as ações governamentais, matéria que não se permite à inciativa parlamentar.

Paulo Moreira do Vale
Vereador

Mais uma vez cabe lembrar Ives Gandra Martins que observa:

> *"(...) A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem à sua maior especialidade"* (op. cit., v. 4, t. I, pág. 387).

Jair Humberto da Silva
Vereador

EM BRANCO

Poder Legislativo
Câmara Municipal de Catalão
Estado de Goiás
Comissão de Constituição, Justiça e Redação
Gabinete da Presidência

No mesmo sentido, José Afonso da Silva refere que a iniciativa de legislação do Governo justifica-se por ser ele

> *"o único apto a cumprir a formulação política e a redação técnica dos projetos de leis, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa"* (em "Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional", RT, 1964, pág. 116).

Na hipótese de que se cuida, cabe à Administração dispor sobre as condições de funcionamento e operação das políticas públicas municipais e o uso de seus recursos financeiros. Dispor sobre a forma de execução de tais ações governamentais é matéria tipicamente administrativa, própria da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Portanto, somente a ele compete a iniciativa de lei para dispor sobre a matéria.

Com pertinência, novamente, a doutrina de Hely Lopes Meirelles:

> *"Advirta-se, ainda, que, para atividades próprias e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições inerentes à chefia do governo local, não pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por ofensa a prerrogativas do prefeito"* (op. cit., pág. 531).

Paulo Moreira do Vale
Vereador

As hipóteses de desrespeito à esfera de competência de outro Poder levam à inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei, impondo a declaração de nulidade total como expressão de unidade técnico-legislativa.

Jair Humberto da Silva
Vereador

EM BRANCO

Poder Legislativo
Câmara Municipal de Catalão
Estado de Goiás
Comissão de Constituição, Justiça e Redação
Gabinete da Presidência

Essa é a lição de Gilmar Ferreira Mendes quando afirma que

> *"Defeitos formais, tais como a inobservância das disposições atinentes à iniciativa da lei ou competência legislativa, levam, normalmente, a uma declaração de nulidade total, uma vez que, nesse caso, não se vislumbra a possibilidade de divisão da lei em partes válidas e inválidas"* (em "Jurisdição Constitucional", Saraiva, 1998, pág. 263).

Em síntese, o Projeto de Lei sob análise, por tratar de matéria tipicamente administrativa, não poderia ter sido originado no Poder Legislativo, por constituir atribuição exclusiva do Chefe do Executivo. Com a invasão de competência, o ato normativo apresenta vício de inconstitucionalidade formal.

Assim dispondo, evidente a inconstitucionalidade do Projeto de Lei ora proposto, sob o aspecto formal, na medida em que dispõe sobre matéria e condutas administrativas próprias do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa do seu Chefe, nos termos dos dispositivos normativos acima mencionados.

Necessário, ainda, ressaltar que o Projeto de Lei em análise positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, consignado no artigo 2º da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município.

Ademais, como ocorre na federação para os entes federativos, igualmente na separação de poderes a competência básica de cada Poder é fixada pela ordem constitucional, integrada pelas constituições federal e estaduais e leis orgânicas municipais.

Paulo Moreira do Vale
Vereador

Jair Humberto da Silva
Vereador

EM BRANCO

Poder Legislativo
Câmara Municipal de Catalão
Estado de Goiás
Comissão de Constituição, Justiça e Redação
Gabinete da Presidência

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.

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.

Paulo Moreira do Vale
Vereador

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.

Jair Humberto da Silva
Vereador

EM BRANCO

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 Projeto de Lei de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Importa salientar, de resto, que o vício apontado não resta sanado pela sanção tácita da Lei em relevo. Como assevera Marcelo Novelino:

> *"O vício de origem, por ser insanável, não é suprido pela sanção do Chefe do Poder Executivo, ainda que o projeto seja de sua iniciativa exclusiva. O entendimento sumulado pelo STF no sentido de que 'a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo' (Súmula 5) foi abandonado após a promulgação da Constituição de 1988."* (Direito Constitucional. 4ed. São Paulo: Método, 2010. p. 595).

Paulo Moreira do Vale
Vereador

Por todas as razões expostas, o Projeto de Lei sob análise está maculado por vício formal de iniciativa, o que implica em sua inconstitucionalidade e ilegalidade.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, manifesta-se pela REJEIÇÃO EM PLENÁRIO do Projeto de Lei n° 049/2017.

Jair Humberto da Silva
Vereador

EM BRANCO

Câmara Municipal de Catalão-GO
Fls. 25

Poder Legislativo
Câmara Municipal de Catalão
Estado de Goiás
Comissão de Constituição, Justiça e Redação
Gabinete da Presidência

Catalão (GO), 13 de novembro de 2017.

Paulo Moreira do Vale
Relator

Acompanho o voto do relator.

Jair Humberto da Silva
Presidente

Acompanho o voto do relator.

Cláudio Silva Lima
Vogal

Telefone/Fax: (064) 3442-3750 / 3442-4026 / 3442-3685 / 3442-3278 / 3411-4444**
Rua Nicolau Abrão, 175 – Centro – CEP: 75.701-970 – Catalão – Goiás
E-mail: camaracatalao@gmail.com.br

EM BRANCO

Câmara Municipal de Catalão-GO
Fls. 04

PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE CATALÃO
ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA E ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER JURÍDICO

Referência: **PROJETO DE LEI n° 49, de 29 de maio de 2017.**
Assunto: ***"Dispõe sobre a destinação de 10% (dez por cento) das casas construídas pelo Município de Catalão/GO, aos servidores públicos municipais efetivos."* (*sic*).**
Autoria: **VEREADOR RODRIGO ALVES CARVELO**

Legalmente designada como órgão de assessoria técnica da Mesa Diretora e dos Vereadores, responsável pela orientação do processo legislativo, pela representação judicial da Câmara Municipal e pelo assessoramento e consultoria técnico-legislativa das Comissões Temporárias, e em cumprimento ao que determina o art. 60, IV da Resolução n° 02 de 04 de Agosto de 2.010, que instrui o Regimento Interno deste Poder Legislativo, passa-se à análise do presente matéria na melhor forma da lei.

RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei de autoria do **VEREADOR RODRIGO ALVES CARVELO,** autuado junto à secretaria da Câmara Municipal de Catalão sob a nomenclatura "**PROJETO DE LEI n° 49, de 29 de maio de 2017",** que ***"Dispõe sobre a destinação de 10% (dez por cento) das casas construídas pelo Município de Catalão/GO, aos servidores públicos municipais efetivos." (sic).***

Thiago Botega Aguiar
Procurador Geral
OAB / GO 31.168

EM BRANCO

PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE CATALÃO
ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA E ASSESSORIA JURÍDICA

O Projeto foi encaminhado à Casa para análise na forma regimental, portanto, plenamente correto e tempestivo no âmbito processual da Casa, estando apto para emissão do presente parecer deste órgão consultivo na forma que segue.

É o relato.

ANÁLISE

O projeto de lei tem por objetivo impor a obrigação, ao Município de Catalão, de destinar 10% (dez por cento) das casas por ele construídas como ação assistencial aos servidores efetivos do próprio Município.

Passa-se à análise da iniciativa da proposição, bem como de sua regimentalidade, constitucionalidade e legalidade.

A iniciativa do Projeto de Lei em análise **não é legítima**, pois a proposição, para sua execução, implicará em interferência em ação de governo do Poder Executivo, sendo tal matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos dos arts. 61, da Constituição Federal, e 24, da Lei Orgânica do Município de Catalão.

Ainda que se admita a legitimidade do Município em legislar sobre questões dessa natureza, desde que pertinentes a discussões de interesse local (art. 30, I, da Constituição Federal), certo é que o discutido Projeto de Lei

EM BRANCO

invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, pois dispôs sobre matéria nitidamente administrativa.

Não bastasse, o legislador municipal de Catalão, ao propor o Projeto de Lei em análise, afrontou comandos constitucionais sensíveis à espécie, notadamente aqueles que asseguram ao senhor Prefeito Municipal a prerrogativa de executar as ações de governo municipais.

Desse modo, o Projeto de Lei sob análise, de fato, viola o princípio da separação dos Poderes. Com efeito, imiscuiu-se o Poder Legislativo em matéria tipicamente administrativa, da competência exclusiva do Poder Executivo.

Eis o escólio de 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.

Rhadrigo Belém Aguiar
Procurador Geral
OAB / 6031 168

EM BRANCO

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 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, 2003, págs. 438/439).

Thiago Brito Aguiar
Procurador Geral
OAB/GO 31.168

EM BRANCO

Medidas administrativas apenas podem ser **indicadas** pelo Legislativo ao Executivo *adjuvandi causa*, ou seja, tão-somente a título de colaboração.

Em comentário ao art. 84, VI, da Constituição Federal, 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).

No mesmo sentido, 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

EM BRANCO

Câmara Municipal de Catalão-GO
Fls. 09

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

Retornando ao caso concreto, o Projeto de Lei é inconstitucional, porque vem impor ao Município como deverá conduzir parte de sua política de assistência habitacional, matéria tipicamente administrativa, a qual compete privativamente ao Executivo Municipal dispor. E assim tem de ser, pois é a Administração Pública que dispõe sobre as condições de seu correto funcionamento e operacionalização.

Mais uma vez cabe lembrar Ives Gandra Martins que observa: *"(...) A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem à sua maior especialidade"* (op. cit., v. 4, t. I, pág. 387).

No mesmo sentido, José Afonso da Silva refere que a iniciativa de legislação do Governo justifica-se por ser ele *"o único apto a cumprir a formulação política e a redação técnica dos projetos de leis, cujos fins são*

Thadeu Botega Aguiar
Procurador Geral
OAB/GO 31.168

EM BRANCO

intimamente conexos com a atividade administrativa" (em "Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional", RT, 1964, pág. 116).

Na hipótese de que se cuida, cabe à Administração dispor sobre as condições de funcionamento e operação das políticas públicas municipais e o uso de seus recursos financeiros. Dispor sobre a forma de execução de tais políticas é matéria tipicamente administrativa, própria da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Portanto, somente a ele compete a iniciativa de lei para dispor sobre a matéria.

Com pertinência, novamente, a doutrina de Hely Lopes Meirelles:

"Advirta-se, ainda, que, para atividades próprias e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições inerentes à chefia do governo local, não pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por ofensa a prerrogativas do prefeito" (op. cit., pág. 531).

As hipóteses de desrespeito à esfera de competência de outro Poder levam à inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei, impondo a declaração de nulidade total como expressão de unidade técnico-legislativa.

Thaiza Barbosa Aguiar
Procuradora Geral
OAB/GO 31.163

EM BRANCO

PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE CATALÃO
ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA E ASSESSORIA JURÍDICA

Essa é a lição de Gilmar Ferreira Mendes quando afirma que *"Defeitos formais, tais como a inobservância das disposições atinentes à iniciativa da lei ou competência legislativa, levam, normalmente, a uma declaração de nulidade total, uma vez que, nesse caso, não se vislumbra a possibilidade de divisão da lei em partes válidas e inválidas"* (em "Jurisdição Constitucional", Saraiva, 1998, pág. 263).

Em síntese, o Projeto de Lei sob análise, por tratar de matéria tipicamente administrativa, não poderia ter sido originado no Poder Legislativo, por constituir atribuição exclusiva do Chefe do Executivo. Com a invasão de competência, o ato normativo apresenta vício de inconstitucionalidade formal.

Assim dispondo, evidente a parcial inconstitucionalidade do Projeto de Lei ora proposto, sob o aspecto formal, na parte em que dispõe sobre matéria e condutas administrativas próprias do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa do seu Chefe, nos termos dos dispositivos normativos acima mencionados.

Necessário, ainda, ressaltar que o Projeto de Lei em análise positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, consignado no artigo 2º da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município.

Thadeu Botega Aguiar
Procurador Geral
OAB/GO 31.168

EM BRANCO

Câmara Municipal de Catalão-GO
Fls. 12

Ademais, como ocorre na federação para os entes federativos, igualmente na separação de poderes a competência básica de cada Poder é fixada pela ordem constitucional, integrada pelas constituições federal e estaduais e leis orgânicas municipais.

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.

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.

Thadeu Brisola Aguiar
Procurador Geral
OAB/GO 31.168

EM BRANCO

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. Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquina o Projeto de Lei de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Importa salientar, de resto, que o vício apontado não resta sanado pela sanção tácita da Lei em relevo. Como assevera Marcelo Novelino:

"O vício de origem, por ser insanável, não é suprido pela sanção do Chefe do Poder Executivo, ainda que o projeto seja de sua iniciativa exclusiva. O entendimento sumulado pelo STF no sentido de que 'a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo' (Súmula 5) foi abandonado

EM BRANCO

após a promulgação da Constituição de 1988." (Direito Constitucional. 4ed. São Paulo: Método, 2010. p. 595).

Por todas as razões expostas, o Projeto de Lei sob análise está maculado por vício formal de iniciativa, o que implica em sua inconstitucionalidade e ilegalidade.

CONCLUSÃO

Após analisar atentamente o Projeto em referência e verificando que maculado pela inconstitucionalidade, desobedecendo os pilares descritos estritamente nos limites da Constituição Federal, Estadual e a Lei Orgânica Municipal e a legislação pertinente no ordenamento, vemos como incorreto.

Diante disso, opinamos pela **ILEGALIDADE** do projeto em testilha, a ser apreciado pelo Plenário da Casa nos termos regimentais, recomendando-se sua desaprovação em votação pelos Vereadores.

É o parecer, s.m.j..

CATALÃO (GO), 9 DE AGOSTO DE 2017.

Thadeu Botêga Aguiar
Procurador Geral
OAB/GO 31.168

THADEU BOTÊGA AGUIAR
PROCURADOR GERAL

EM BRANCO

Câmara Municipal de Catalão-GO
Fls. 15

PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE CATALÃO
ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA E ASSESSORIA JURÍDICA

ELKE C. F. VARGAS BAÊTA
ASSESSORA JURÍDICA

GUSTAVO A. S. COUTINHO
ASSESSOR JURÍDICO

EM BRANCO