Porto Alegre, 5 de setembro de 2019.

Orientação Técnica IGAM nº 38.474/2019

I. O Poder Legislativo do Município de Carazinho, por meio da servidora Viviane Muller Menezes, solicita análise e orientações acerca de Emenda de autoria do próprio Legislativo ao Projeto de Lei nº 52, de 2019, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: "Inclui incisos ao Art. 3º e Parágrafo ao Art. 6º da Lei Municipal nº 6.774/08".

II. Preliminarmente, constata-se que o Projeto de Lei nº 52, de 2019, foi objeto de análise por esta consultoria para esta Casa Legislativa por meio da Orientação Técnica nº 30475, de 1º de agosto de 2019.

Esclareça-se que na análise de uma emenda, espécie de alteração legislativa do projeto de lei original, cabe verificar primeiro se ela se relaciona aos dispositivos da proposição que pretende alterar, incluir ou suprimir. Segundo, se a emenda se relaciona a serviços cuja competência para disposição é privativa do Poder Executivo. Terceiro, se cria ou aumenta despesas. E quarto, se não produz nenhuma contradição, isto é, se mantém coerência com o texto da proposição como um todo.

O conteúdo da emenda descrita na consulta refere-se à organização e funcionamento dos serviços públicos locais, uma vez que os conselhos, embora não sejam órgãos públicos no sentido estrito da palavra como são, por exemplo, as secretarias e autarquias, são instâncias de assessoramento ao Poder Executivo na concepção e execução de políticas públicas específicas.

Ocorre que este ponto específico submete-se à análise da iniciativa para alterar o projeto de lei original. Nas letras de André Leandro Barbi de Souza[1] a iniciativa legislativa vem a ser o seguinte:

> É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.
> A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é**

[1] A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

> **reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo**. (grifou-se)

Com efeito, verifica-se que uma emenda a projeto de lei com esta matéria, se proposto pelo Poder Legislativo, revela a função de dispor sobre a organização e o funcionamento dos serviços públicos e da Administração, na medida em que o Conselho Municipal integra a estrutura administrativa local e desempenham serviço público, atribuições típicas – para não dizer privativas – do Poder Executivo, conforme dispõe a Lei Orgânica Municipal:

> Art. 29 São de iniciativa do Prefeito as leis que disponham sobre:
> (...)
> III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;
> (...)
> Art. 53 – Compete privativamente ao Prefeito:
> (...)
> VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;
> (...)
> X – planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

Esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios para dispor sobre a matéria em análise, o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes, consoante o postulado consagrado na Constituição Federal e reproduzido na legislação dos demais entes federativos[2].

Neste sentido, cita-se que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul já se posicionou em situações semelhantes, como demonstra a seguinte ementa de sua jurisprudência:

> ADIN. ESTEIO. **CONSELHO TUTELAR**. LEI MUNICIPAL Nº 3234 DE 1º DE OUTUBRO DE 2001, QUE ALTEROU A LEI Nº 2682/97. **OS CONSELHOS MUNICIPAIS SÃO ÓRGÃOS DE COOPERAÇÃO GOVERNAMENTAL, SENDO DA INICIATIVA DO EXECUTIVO AS NORMAS QUE REGULAM SEU FUNCIONAMENTO. CÂMARA MUNICIPAL QUE, ATRAVÉS DE EMENDA, ALTEROU PARCIALMENTE O PROJETO ORIGINÁRIO. VÍCIO FORMAL**. OFENSA AOS ARTS. 8º E 60, II, "A" E "D", DA CARTA ESTADUAL. PRINCIPIO

[2] Constituição Federal:
Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.
Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:
Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.
Lei Orgânica do Município de Carazinho:
Art. 3º - São Poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo**.
Parágrafo Único – Salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica, **é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições e ao cidadão investido na função de um deles, o exercício de função em outro**. (grifou-se)

> DA SIMETRIA. PRECEDENTES DO TRIBUNAL. **PROCEDÊNCIA DA ADIN**. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70003547395, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 17/06/2002) (grifou-se)

A título de exemplo, cita-se que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo compartilha do mesmo entendimento, a teor da seguinte ementa:

> **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** - **Lei municipal de iniciativa parlamentar, obrigando manifestação do Conselho Municipal de Saúde** nas proposições legislativas que menciona Projetos de Lei, de Resolução, de Decreto Legislativo e de Emenda à Lei Orgânica Municipal que tratem de matéria referente à saúde, de autoria do Sr. Prefeito Municipal. **Vício de iniciativa ingerência na organização administrativa imposição de obrigação à Administração órgão do Executivo. Desrespeito à separação dos Poderes**. Precedentes. Falta de indicação de fonte de custeio. Insuficiente referência genérica. Precedentes. Afronta aos arts. 5º, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, letra "a", e 144, todos da Constituição Estadual. **Procedente a ação**. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2124050-79.2014.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/11/2014; Data de Registro: 13/11/2014) (grifou-se)

Dessa forma, embora os demais requisitos de análise da emenda fiquem prejudicados e, portanto, prescindiriam de exame, decidimos prosseguir pois vislumbramos possibilidade de viabilidade parcial da emenda.

Comente-se apenas que se observa um erro no texto do art. 1º da emenda: o número correto da lei que cria o Conselho Municipal de Trânsito é 6.774 e não 6.674.

Outrossim, a conversão do inciso XIV do art. 3º da Lei nº 6.774, de 2008, em parágrafo único nos parece correta à luz dos critérios da técnica legislativa e da norma culta da língua portuguesa, pois contém uma explicação que é consequência do inciso XIII. Ademais, não se constata ofensa à regra prevista no art. 79 da Lei Orgânica Municipal sobre a fixação das tarifas pelo Executivo. Neste caso, o Prefeito é subsidiado e assessorado pelo Conselho que deliberou sobre a tarifa dos serviços:

> Art. 79 As tarifas dos serviços públicos deverão ser fixadas pelo Executivo, tendo-se em vista a justa remuneração.

Porém, quanto à alteração proposta na emenda analisada para o § 4º do art. 6º da Lei nº 6.774, de 2008, esclareça-se que, na linguagem jurídica, a palavra “interesse” não possui o mesmo sentido da linguagem informal. Assim, o “interesse” dos conselheiros significa, por exemplo, que ele pode ser beneficiado diretamente pela decisão tomada no Conselho, ou seja, ele possui algum interesse que uma decisão de determinada forma acabe por favorecê-lo. A bem da verdade, isso seria causa de suspeição do conselheiro, porém,

para evitar que ele não se declare neste sentido, a legislação deve prever que ele **não** realize manifestações e, assim, acabe por influenciar os demais conselheiros a tornar o desfecho da decisão que lhe seria favorável.

Infere-se, portanto, ilegítima a iniciativa do Poder Legislativo para a maior parte das alterações pretendidas na emenda proposta em relação a esta matéria.

III. Diante do exposto, conclui-se pela viabilidade parcial da Emenda, isto é, tão somente em relação à conversão do inciso XIV do art. 3º da Lei nº 6.774, de 2008, em parágrafo único, contrariamente ao que pretendia o Projeto de Lei nº 52, de 2019.

De resto, os demais dispositivos da emenda originada no Legislativo para alterar questões referentes ao funcionamento de conselho municipal são inviáveis, por tratar de matéria de competência privativamente reservada ao Poder Executivo, contrariando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes Municipais e as disposições das Constituições Federal e Estadual, da Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM