

Porto Alegre, 11 de maio de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 10.532/2017.

I. O Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga, SP, encaminha para orientação acerca de emenda a Projeto de Lei, de origem do Poder Executivo, que visa alterar “a Lei Municipal nº 3.530, de 28 de dezembro de 2011, que cria o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher e dá outras providências”, como segue:

Consulta sobre a legalidade e constitucionalidade da emenda ao PLO 67-17, de nº 38-17 que modifica consideravelmente o Projeto original da prefeita, incluindo e excluindo membros do conselho municipal, sendo que o ato das nomeações são poderes discricionários do Poder Executivo, considerando ainda, ao que dispõe o art. 29, IX e art. 34, III, da Lei Orgânica Municipal, de autoria dos Vereadores subscritores.

II. Preliminar importa dizer que a criação de conselhos municipais, configura matéria de interesse local, de acordo com o que preceitua o inciso I da do art. 30 da Constituição Federal, reprisado na Lei Orgânica Municipal:

Art. 4º Ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:
I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

Também, as políticas de proteção à mulher conciliam medidas que envolvem a União, os estados e os Municípios, em atuação em rede, cada uma agindo na área de sua competência, mas de maneira sistêmica.

Desta forma, são os conselhos municipais importantes mecanismos de participação da sociedade. É, nesta esteira, da competência material do ente local dispor acerca dos assuntos vindos à consulta.

Todavia, a proposição principal e a proposição acessória, devem ser examinadas, ainda, sob a ótica do exercício da iniciativa legislativa, tema em relação ao qual o autor André Leandro Barbi de Souza¹ leciona da seguinte forma:

A iniciativa é 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.

¹ SOUZA, André Leandro Barbi de. A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre. Livre Expressão. 2013. p. 31 e 32.

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

Assim, por exemplo, leis de iniciativa exclusiva do prefeito são as que só ele pode enviar o projeto à Câmara Municipal. Nessa categoria encontram-se as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal.

Nesta mesma direção orienta o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

0062507-46.2013.8.26.0000. Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos. Relator(a): Enio Zuliani. Comarca: São Paulo. Órgão julgador: Órgão Especial. Data do julgamento: 11/09/2013. Data de registro: 24/09/2013. Ementa: **Ação direta de inconstitucionalidade - Lei 2.864/12 do Município de Andradina e que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Combate à Corrupção e à impunidade - Iniciativa parlamentar - Inconstitucionalidade formal** - Ingerência nas atividades do Executivo ao dispor sobre atos de gestão - Criação de atribuições aos órgãos da Administração e de despesas sem dotação. (Grifou-se).

No caso concreto, note-se que a proposição foi deflagrada pela Câmara Municipal, quando a matéria diz respeito à organização e funcionamento da Administração, tendo em vista cuidar-se de conselho municipal. Veja-se que não é permitido ao Poder Legislativo criar atribuições ao Poder Executivo.

III. Sobre a apresentação de emendas por Vereadores, é preciso ater-se ao conceito desta espécie de proposição. É preciso verificar se a emenda proposta estará adstrita ao permissivo constitucional e jurisprudencial. José Afonso da Silva² conceitua emendas da seguinte forma:

Conceito - Emendas são proposições apresentadas como acessórias de outras. São, em verdade, propostas de modificação de um projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução que se encontre tramitando pela Câmara.

(...)

Restrições à capacidade de emenda dos Vereadores – A capacidade de apresentar propostas de emendas a projetos de leis pelos Vereadores é **bastante restringida**. Basta dizer que não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista nos projetos

² SILVA, José Afonso. Manual do Vereador. São Paulo, Malheiros, 1997, p. 109 a 111.

de iniciativa exclusiva do Prefeito ou da Mesa, salvo nos projetos desta sobre criação, alteração, extinção de cargos e serviços da Câmara e fixação dos respectivos vencimentos, (...), se bem que se admitam emendas ao projeto de lei do orçamento anual desde que sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei das diretrizes orçamentárias, indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida, ou sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei. (Grifou-se).

Nesta esteira, a emenda, que é proposição acessória, deve seguir os mesmos critérios da proposição principal, inclusive no que for pertinente à iniciativa legislativa. Assim, o Vereador somente pode apresentar emenda se para aperfeiçoar o processo, sem ingressar na seara de atribuição reservada ao Prefeito.

2115470-89.2016.8.26.0000. Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos Relator(a): João Carlos Saletti. Comarca: São Paulo. Órgão julgador: Órgão Especial. Data do julgamento: 22/03/2017. Data de registro: 23/03/2017. Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Artigos 7º; 9º, § 3º; e 15 da Lei Complementar nº 2.765, de 04 de abril de 2016, do Município de Ribeirão Preto – **Projeto de lei de iniciativa reservada ao Poder Executivo que sofreu emendas do Legislativo – Poder de emendar projetos de lei de iniciativa reservada ao Poder Executivo que é constitucionalmente limitado para evitar aumento de despesa não prevista inicialmente ou a desfiguração da proposta inicial** – Emendas do Legislativo que ampliam a abrangência das gratificações e transformam cargos, com elevação de nível de vencimento, acarretando aumento de despesa ao erário municipal – Violação do art. 63, I, da CF, reproduzido pelo art. 24, § 5º, nº 1, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do seu art. 144 – Inconstitucionalidade. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (Grifou-se).

Sobre esta temática o IGAM elaborou texto em seus Informativos³, com o seguinte título: “Apresentação De Emendas Em Projetos De Lei De Iniciativa Do Executivo”.

Deste modo, ao Vereador, no processo de aperfeiçoamento da proposição por meio de emenda, deve apoiar-se nas regras da iniciativa legislativa referente à matéria do projeto principal.

IV. Ainda outro aspecto importa referir, é quanto à presença de membros do Poder Legislativo no conselho municipal, que figura como um órgão do Poder Executivo.

³ <https://www.igam.com.br/area-logada-download-de-informativos-busca>

Neste passo, acaba por ocorrer afronta ao princípio consagrado da independência e harmonia entre os poderes, consoante estabelece a Lei Orgânica Municipal:

Art. 2º São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

No mesmo sentido segue a jurisprudência do TJSP:

0184838-64.2012.8.26.0000. Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos. Relator(a): Artur Marques. Comarca: São Paulo. Órgão julgador: Órgão Especial. Data do julgamento: 10/04/2013. Data de registro: 18/04/2013. Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEIS DO MUNICÍPIO DE JANDIRA - DISPOSITIVOS QUE PREVÊEM A PARTICIPAÇÃO DE REPRESENTANTES DO PODER LEGISLATIVO EM CONSELHOS MUNICIPAIS - ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES- VÍCIO DE INICIATIVA - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - LEI QUE CRIA CONSELHO MUNICIPAL NÃO PODE SER INICIADA POR PROJETO PARLAMENTAR - AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE, 1. A presença de membro do Poder Legislativo em Conselho Municipal é incompatível com o princípio da separação e independência entre os poderes, na medida em que um tem função fiscalizatória sobre o outro. Assim, parte dos dispositivos objurgados padecem de inconstitucionalidade material porque, ao reservarem vagas em Conselhos Municipais para representantes do Poder Legislativo, violaram os princípios da independência e separação entre os poderes, insculpidos nos artigos 5º, caput e §2º, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. 2. Há que se reconhecer também o vício de iniciativa em relação a todo o art 2º da Lei Municipal nº 1.301/01, já que o art. 24, §2º, 2, da Constituição do Estado de São Paulo determina que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis que tratem da criação e extinção de secretarias ou órgãos da Administração Pública. E, sendo os Conselhos Municipais órgãos do Poder Executivo, a Lei Municipal nº 1.301/01 não poderia versar sobre sua criação se o projeto que lhe deu origem foi de autoria do Poder Legislativo. 3. Ação parcialmente procedente.

Também não podem fazer parte dos conselhos municipais os membros de outros entes federados e conselhos como da OAB. Para tanto, toma-se emprestada jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE RODEIO BONITO. LEI N.º 2.608/06. CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. PREVISÃO DE INTEGRANTES DE ÓRGÃOS PÚBLICOS DA ESFERA ESTADUAL. Lei municipal prevendo a participação de integrantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Ordem dos



Advogados do Brasil e de órgãos públicos estaduais na composição do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Previsão de obrigações de representação de órgãos alheios ao peculiar interesse municipal, sobre cuja atividade é defeso à norma cidadina dispor. Violação aos arts. 8º e 13 da Constituição Estadual, e art. 30, I e II, da Constituição Federal. Agressão à independência dos poderes. Inconstitucionalidade. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70043548452, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 10/10/2011)

Deste modo, não somente por ingressar na iniciativa reservada ao Prefeito, mas também por dispor de matéria que leva à inconstitucionalidade da lei a ser alterada, tem-se por inviável a apresentação.

Assim tanto as emendas que pretendem alterar a representação de membros dos conselhos, quanto a que trata de procedimentos para a nomeação de presidente do conselho municipal da mulher e, por fim, a que pretende revogar o § 2º do art. 4º da Lei originária, que cuida da impossibilidade de remuneração dos membros do conselho, não podem ser objeto de proposição da Câmara, ainda que via emenda.

V. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica das emendas analisada, nos termos apresentados, tendo em vista que tratam de conselho municipal, quando tais matérias dizem respeito à organização e funcionamento da administração, portanto de iniciativa legislativa reservada ao Prefeito.

Ademais, outras razões colocadas nesta Orientação Técnica levam à inviabilidade das proposições acessórias, pois se vislumbra ofensa ao princípio da separação dos poderes e a criação de obrigações a órgãos estranhos aos poderes do Município.

O IGAM permanece à disposição.

Rita de Cássia Oliveira
OAB/RS 42.721
Consultora do IGAM

Brunno Bossle
OAB/RS nº 92.802
Supervisor jurídico do IGAM