



# *Câmara Municipal*

## *da Estância Turística de Ibitinga - SP*

*- Capital Nacional do Bordado -*

PARECER JURÍDICO À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,  
LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

PARECER À EMENDA DE Nº 118/2019 AO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 242/2019.

AUTORIA: VEREADOR MARCO ANTÔNIO DA FONSECA.

Trata-se de Emenda ao Projeto de Lei Dispõe sobre a criação, composição, competência e funcionamento do Conselho Municipal de Esporte e Lazer – COMEL, e dá outras providências.

Analisando a Emenda, sobre o aspecto de constitucionalidade, dispõe a Constituição Estadual de São Paulo:

Art. 5º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo o Executivo e o Judiciário.

Art. 147. Compete privativamente ao Governador, além das atribuições previstas nesta Constituição:

II – exercer, com auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

XIV – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

Sobre o aspecto da Legalidade, a título elucidativo, dispõe A LOM:

**ART. 29 - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente:**

(...)

**IX - organização administrativa do município;**





# *Câmara Municipal*

## *da Estância Turística de Ibitinga - SP*

*- Capital Nacional do Bordado -*

---

**ART. 34 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:**

(...)

**III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;**

**ART. 56 - Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:**

(...)

**XV - prover os serviços e obras da administração pública;**

**XXIII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas;**

O IGAM, no qual esta Casa é filiada, também emitiu parecer pela inviabilidade jurídica da Emenda nº **118/19**, ao Projeto de Lei, por alterar o funcionamento do Conselho Municipal, que é matéria privativa da Prefeita, no qual ratifico integralmente.

Assim, exaro parecer contrário à tramitação da Emenda 118/19, pelos vícios apontados, sem embargos de eventuais posicionamentos divergentes, que respeitamos.

Ibitinga, 17 de dezembro de 2019.

  
RICARDO TOFI JACOB  
DIRETOR JURÍDICO



Porto Alegre, 16 de dezembro de 2019.

## Orientação Técnica IGAM nº 61.510/2019

I. O Poder Legislativo do Município de Ibitinga, solicita análise e orientações acerca da Emenda Modificativa nº 118, de 2019, de autoria do próprio Legislativo, ao Projeto de Lei nº 242 (129), de 2019, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a criação, composição, competência e funcionamento do Conselho Municipal de Esporte e Lazer — COMEL e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, 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<sup>1</sup> 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 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 ao projeto de lei com esta matéria,

---

<sup>1</sup> A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

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. 34 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:**

(...)

III - **criação, estruturação e atribuições** das Secretarias ou Departamentos equivalentes e **órgãos da Administração Pública;**

**Art. 56 - Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:**

(...)

XV - prover os serviços e obras da administração pública;

(...)

XXIII - **organizar os serviços internos das repartições** criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas; (grifou-se)

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<sup>2</sup>.

A título de exemplo neste sentido, cita-se que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul já se posicionou em situações semelhantes, como demonstram as seguintes ementas 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. PRINCÍPIO 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)

<sup>2</sup> Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§ 1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

§ 2º - O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

Lei Orgânica do Município de Ibitinga:

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

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** LEI Nº 4.072/2013 DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO DE AUTORIA DA CÂMARA DE VEREADORES. CRIAÇÃO E INSTITUIÇÃO DO CODECON - CONSELHO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. É inconstitucional a Lei 4.072, de 25/06/2013, do Município de Viamão, que institui o CODECON - Conselho de Defesa do Consumidor, porque padece de vício de origem. A referida lei, de iniciativa do Poder Legislativo, fere a harmonia e a independência entre os Poderes, porquanto dispõe acerca da criação de órgãos e cargos da administração pública, cuja competência é exclusiva e privativa do Chefe do Poder Executivo local, violando, assim, o disposto nos artigos 8º, 10 e 60, II, "b" e "d", da Constituição Estadual, assim como o 39 da Lei Orgânica Municipal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70059631812, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em 21/07/2014) (grifou-se)

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo compartilha do mesmo entendimento, a exemplo das seguintes ementas:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 25-A da Lei Complementar nº 322/2017 e da integralidade da Lei Municipal nº 3.342/2018 ambas do Município de Ferraz de Vasconcelos. Instituição do Conselho Municipal de Transportes. Ato normativo (art. 25-A) oriundo de emenda parlamentar, que alterou projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Alegação de abuso do poder de emenda parlamentar. Ocorrência. Emenda Parlamentar que, não obstante guardar pertinência temática com o projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo e não evidenciar aumento de despesa, impõe obrigação ao Executivo não prevista no projeto de lei original, elegendo como e em qual prazo o Poder Executivo deve agir, invadindo a esfera da gestão administrativa, a qual compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo. Violação ao princípio da Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade do art. 25-A da Lei Complementar nº 322/2017, por ofensa aos arts. 5º, 47, II e XI e 144, todos da Constituição Paulista, bem como da Lei nº 3342/2018 por arrastamento. Ação julgada procedente, com efeito ex tunc. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2170263-07.2018.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/09/2019; Data de Registro: 13/09/2019) (grifou-se)

**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**

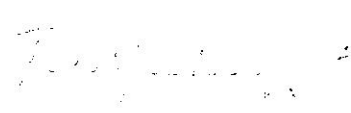
**dos Poderes.** Precedentes. Falta de indicação de fonte de custeio. Insuficiente referência genérica. Precedentes. Afronta aos arts. 5º, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, letra "a", e 144, todos da Constituição Estadual. **Precedente a ação.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2124050-79.2014.8.26.0000; 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)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** – Lei Complementar n. 4.787/2015, do Município de Caieiras, que dispõe sobre a preservação do patrimônio histórico, cultural e natural do Município, cria o **Conselho Municipal** do Patrimônio Cultural e institui o Fundo Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural do Município de Caieiras – **A criação de órgão administrativo e de fundo municipal, bem como o estabelecimento de obrigações a entidades do Poder Executivo**, desrespeita os artigos 5º, 24, § 2º, item 2, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual – **Vício formal de iniciativa – Lei de iniciativa parlamentar que invadiu a competência legislativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes – Inconstitucionalidade configurada no tocante a tais dispositivos (...)** Ação julgada parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2206569-77.2015.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/02/2016; Data de Registro: 18/02/2016) (grifou-se)

Dessa forma, infere-se, portanto, ilegítima a iniciativa do Poder Legislativo para a emenda proposta em relação a esta matéria.

III. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade da Emenda Modificativa nº 118, de 2019, ao Projeto de Lei nº 242 (129), de 2019, para alterar questão referente ao funcionamento de conselho municipal, 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 consolidada.

O IGAM permanece à disposição.

  
**Roger Araújo Machado**  
OAB/RS 93.173B  
Consultor do IGAM

**Brunno Bossle**  
OAB/RS 92.802  
Supervisor Jurídico do IGAM