



## PROCURADORIA LEGISLATIVA

**PARECER AO PROJETO DE LEI N.º 73/2022**

**INICIATIVA: PODER EXECUTIVO**

**À MESA DIRETORA**

**Processo Legislativo. Projeto de Lei  
que reformula Conselho Municipal.  
Iniciativa do Executivo. Análise de  
validade. Considerações.**

Senhor Presidente,

1. O presente projeto, de autoria do poder executivo municipal *“DISPÕE SOBRE A REFORMULAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO, EM CONFORMIDADE COM O ARTIGO 212-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, REGULAMENTADO NA FORMA DA LEI FEDERAL Nº 14.113, DE 25 DE DEZEMBRO DE 2020”*.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





O projeto objetiva acompanhar a alteração do texto constitucional, bem como a evolução da legislação federal relativa ao financiamento da educação, no que tange à manutenção e desenvolvimento da educação básica e valorização dos profissionais da educação.

2. Sob o aspecto formal, as normas relativas à estrutura administrativa municipal reputam-se assunto de exclusiva competência legislativa do Município, por força da autonomia político-administrativa que lhe foi outorgada pela Constituição da República, nos termos dos seus arts. 1º, 18, 29 e 30.

Cabe ao Município, pois, a sua organização interna, incluindo-se aí a criação de órgãos ou entidades públicas, ou sociedades paraestatais. Para tanto, impõe-se observar os comandos constitucionais dirigidos à Administração Pública e ao processo legislativo, bem como os preceitos das leis de caráter nacional ou complementar.

Os Conselhos Municipais compõem a categoria de órgãos colegiados de assessoramento, integrantes da estrutura organizacional da Administração local, cujo objetivo específico é estudar, incentivar e apresentar sugestões e conclusões a respeito dos assuntos que lhes são

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





afetos. Não têm personalidade jurídica, não legislam nem julgam, porquanto se reputam organismos de consulta, voltados para a discussão das políticas públicas locais.

O papel fundamental dos Conselhos consiste em colaborar para a formulação de políticas públicas, auxiliando a autoridade local nas tomadas de decisões, fiscalizando ou mesmo gerindo determinadas áreas de atuação municipal cujo interesse ou importância tornem necessário certo direcionamento e certa especialização.

Os Conselhos pertencem, pois, à estrutura organizacional da Administração municipal. Logo, é certo que qualquer Conselho Municipal deve ser criado por lei de iniciativa reservada ao Poder Executivo, consoante o disposto no art. 61, § 1º, II, "e" da Constituição da República, comando esse aplicável aos Municípios, por se tratar de princípio informador do processo legislativo.

Neste sentido, diversos diplomas legais sobre políticas públicas determinaram a criação de conselhos, cada um com sua especificidade e natureza, consultivo, deliberativo e gestor, como exemplos citamos a Lei Federal 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, nos seus arts. 43 e 44; a Lei Federal 11.124/2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, SNHIS, cujo art. 5º

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





prevê expressamente a criação de conselho; a Lei Nacional de Saneamento Básico, nº 11.445/2007, também prevê em seu art. 47, a criação de órgão consultivo; a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, nº 12.305/2010, em seu art. 8º; e mais recentemente, a Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, nº 12.587/2012, também positiva o princípio da gestão democrática e do controle social no seu art. 5º.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que o disposto no art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal estabelece regra de **iniciativa reservada ao chefe do poder executivo** para criação e extinção de órgão da administração pública. O dispositivo constitucional invocado como parâmetro tem a seguinte redação:

*“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*

*(...) II - disponham sobre:*

**“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”**





*a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;"*

Tal dispositivo, embora preveja literalmente hipótese de iniciativa da Presidência da República, tem sido estendido pela jurisprudência desta Corte aos demais entes federativos. Confirmam-se:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS. 1. **Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado.** 2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. 3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.”

(ADI 2329, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2010, DJe-116 DIVULG 24-06-2010 PUBLIC 25-06-2010 EMENT VOL-02407-01 PP-00154 LEXSTF v. 32, n. 380, 2010, p. 30-42 RT v. 99, n. 900, 2010, p. 143-150)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CRIAÇÃO DE CONSELHO ESTADUAL DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO SANGUE - COFISAN, ÓRGÃO AUXILIAR DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE.** LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I - Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CR/88). Princípio da simetria. II - Precedentes

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





do STF. III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 9.080/95.

(ADI 1275, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 16/05/2007, DJe-032 DIVULG 06-06- 2007 PUBLIC 08-06-2007 DJ 08-06-2007 PP-00028 EMENT VOL- 02279-01 PP-00044 RT v. 96, n. 864, 2007, p. 158-163)

Noutro momento, **mas não menos importante**, o artigo 25, que não indica a dotação orçamentária específica contraria o disposto no art. 106, V, e VII da LOM<sup>1</sup>, que dispõe:

“Art. 106- São vedados:

.....

V – A abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e **sem indicação dos recursos correspondentes;**

VII – A concessão ou utilização de **créditos ilimitados;**

A jurisprudência predominante tem se posicionado no sentido de que a ausência de previsão orçamentária não conduz à inconstitucionalidade da lei, mas, tão somente, à **inexequibilidade da lei no exercício para o qual não houve a dita previsão**, sendo consignada, também, em várias decisões a possibilidade de

1 Reprodução por simetria das disposições do art. 167 da Constituição Federal.  
“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





remanejamento das dotações orçamentárias. Neste sentido, mencionem-se, a título ilustrativo os segmentos dos julgamentos da Suprema Corte, abaixo:

*“4. Ainda que assim não fosse, a ‘ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro’ (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). Ressalvada, naturalmente, a possibilidade de aprovação de créditos adicionais” (RE 770.329-SP, Relator Ministro ROBERTO BARROSO, j. 29.05.2014).*

*A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes : ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ ”*

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”







**Em diversos precedentes, esta Casa tem emendado disposições neste sentido, exigindo a especificação da dotação orçamentária.**

**A verificação prática da necessidade e adequação da política pública que se pretende implementar deve ser feita pelos Legisladores, no seu papel constitucional de Controle Externo do Executivo, no que poderão, inclusive, solicitar novas informações aos setores competentes da administração, que podem levar, ou não, a modificações no texto em comento.**

Por todo o exposto, sob o ângulo formal e técnico, opinamos pelo encaminhamento da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para, caso entenda necessário, modificar o texto quanto à **especificação da dotação orçamentária**. No mais, pelo encaminhamento regular da matéria.

Sob a análise estritamente técnica, pelo encaminhamento regular.

É o parecer para decisão de V. Ex<sup>as</sup>.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”







Cachoeiro de Itapemirim-ES, 30 de junho de 2022.

Pt/gmc/pe.

Gustavo Moulin Costa

Procurador

OAB ES 6339

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

