



**PROCURADORIA LEGISLATIVA**

**PARECER AO PROJETO DE LEI N.º 15/2023**

**INICIATIVA: PODER EXECUTIVO**

**À MESA DIRETORA**

**Processo Legislativo.  
Projeto de lei que  
reestrutura Conselho  
Municipal. Iniciativa do  
Chefe do Executivo.  
Análise da validade.  
Considerações.**

Senhor Presidente,

1. O presente projeto, de autoria do Poder Executivo Municipal *“DISPÕE SOBRE A ALTERAÇÃO DE DISPOSITIVOS DA LEI N° 7786, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2019, QUE REESTRUTUROU O CONSELHO MUNICIPAL TRÂNSITO DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM”*.

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





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

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





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. Ressalte-se ser este o entendimento encampado pela jurisprudência pátria, a conferir:

*"Processo legislativo: reserva de iniciativa ao Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, e): regra de absorção compulsória pelos Estados-membros, violada por lei local de iniciativa parlamentar que criou órgão da administração pública (Conselho de Transporte da Região*

**"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"**





*Metropolitana de São Paulo – CTM):  
inconstitucionalidade.”<sup>1</sup>*

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 nº 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, nos seus arts. 43 e 44; a Lei Federal nº 11.124/2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, SNHIS, cujo art. 5º 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.

Especificamente com relação ao art. 3º do projeto de lei, que versa acerca da **composição** do referido Conselho, vale o alerta no sentido de que é impróprio que em um Conselho Municipal, criado por lei municipal, venham a fazer parte representantes da Ordem dos

1 STF, Tribunal Pleno, ADIn no 1391/SP, rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, pub. no DJ de 07.06.2002, p. 81

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Advogados do Brasil – OAB, como previsto no art. 3º, II, “f”, **salvo quando a título de convidado**. Em sendo a OAB uma autarquia federal (muito embora tenha natureza *sui generis*), a participação de um representante seu em Conselho Municipal (prolongação do Executivo municipal) caracteriza afronta à autonomia da municipalidade e, conseqüentemente, violação ao pacto federativo insculpidos nos arts. 1º e 18 da CRFB. Na ADI 4579, por maioria de votos, foi declarada a inconstitucionalidade parcial de dispositivo da Lei complementar estadual 69/1990 do Rio de Janeiro que inseriu na composição da Corregedoria Tributária de Controle Externo um representante da seccional estadual da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), escolhido pelo governador. O relator da ação, ministro Luiz Fux, observou que, **como a OAB é uma autarquia federal, a imposição de que um representante seu integre a corregedoria estadual é inconstitucional**.

Não obstante o aspecto formal acima relatado, há precedentes de outras leis formadoras de Conselhos Municipais que contam com a participação de membros das polícias e corpo de bombeiros militares (Conselho de Segurança) e representantes da OAB (Conselho do Plano Diretor Municipal). De qualquer modo, a

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





inconstitucionalidade de tais dispositivos permanece.<sup>2</sup> Sugerimos possível emenda supressiva ou modificativa.

No todo, opinamos pelo encaminhamento regular da matéria.

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

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 29 de março de 2023.

Pt/gmc/pe.

Gustavo Moulin Costa

Procurador

OAB ES 6339

<sup>2</sup> Não é demais lembrarmos, ante o fato de a lei municipal ser norma hierarquicamente inferior à Constituição e por possuir nesta os fundamentos de validade e sustentação, **não será permitida a sua coexistência no ordenamento jurídico se seu conteúdo dispuser de modo a contrariar a Constituição, uma vez que somente com fundamento na Lei Maior é que ela poderia ser validada** (Cf. CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. Da declaração de inconstitucionalidade e seus efeitos em face das leis n<sup>os</sup> 9.868 e 9.882/99. In: SARMENTO, Daniel (Org.) et. al. O Controle de Constitucionalidade e a Lei 9.868/99. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002, p. 48.. Por esse princípio, atribui-se  **nulidade absoluta e ineficácia plena à lei incompatível com a Constituição Federal**, por lhe faltar o fundamento de validade. É lei que será afastada por provocação ao Estado-Juiz, ou mesmo, hodiernamente, aos Tribunais de Contas.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

