



PROCURADORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL

PARECER JURÍDICO Nº: 139 /2019

REFERÊNCIA:

Projeto de Lei nº 71/2019 – Dispõe sobre a Criação do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência.”

SOLICITANTE:

Presidência da Câmara Municipal

1. RELATÓRIO

A consulta diz respeito ao Projeto de Lei nº 71/2019, de autoria da Vereadora Rose Delegada, que cria o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência.”

Este é o relatório do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Do parecer jurídico

Cabe-nos, preliminarmente, examinar a matéria nos seus aspectos jurídico, constitucional e legal, nos termos do art. 109, do Regimento Interno desta Casa Legislativa. Qual seja:

Art. 109 As comissões contarão com assessoramento específico, em especial, com os departamentos jurídico e Secretaria da Casa.

Registre-se ainda que o presente parecer, apesar de sua importância para o processo legislativo, não tem efeito vinculante e tampouco caráter decisório, tendo as autoridades a quem couber a sua análise plenos poderes para acolhê-lo, no todo ou em parte, ou rejeitá-lo.

[Handwritten signatures and initials]



A propósito, ensina José dos Santos Carvalho Filho:

"Os pareceres consubstanciam opiniões, pontos de vista de alguns agentes administrativos sobre matéria submetida à sua apreciação. (...)"

Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos – o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, o agente que opina nunca poderá ser o que decide." (Manual de Direito Administrativo, 21ª edição, Editora LumenJuris, Rio de Janeiro, 2009; pág. 133).

Portanto ressalta que este parecer não substitui a análise de Comissão desta Casa Legislativa competente para apreciar o Projeto.

2.2. Da Competência e Iniciativa

A presente proposição está sujeita à apreciação da Câmara Municipal, conforme expressa disposição do art. 111, inciso II, do Regimento Interno.¹

O projeto versa sobre matéria de competência do Município em face do interesse local, encontrando amparo no artigo 30, inciso I da Constituição da República², e no artigo 11º, da Lei Orgânica Municipal³.

No que tange a criação de Conselho Municipal, a propositura é de iniciativa concorrente dos Poderes Municipais, visto que não se encontra prevista no rol de iniciativas privativas (exclusivas) descritas nos artigos 87 da Lei Orgânica Municipal.

X

¹ Art. 111. São proposições do processo legislativo:
(...)

II - projeto de Lei;

² Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

³ Art. 11. Compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

RGel *PA*



2.3 Do mérito da proposição

A origem do Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência está na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência realizada em 2006 pela Organização das Nações Unidas.

Essa convenção foi ratificado pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 186/2008 e promulgado pelo Decreto nº 6.949/2009. Diante destas novidades, houve a necessidade de adequar as políticas públicas brasileiras à norma constitucional em seus dispositivos, princípios, conceitos e demais conteúdos presentes na Convenção.

O Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência é um espaço de participação democrática que realiza ações como o acompanhamento, monitoramento, avaliação e a fiscalização das políticas destinadas à pessoa com deficiência, por meio da articulação e diálogo com as demais instâncias de controle social e os gestores da administração pública direta e indireta.

De acordo com o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE), são competências dos Conselhos Municipais:

Propor e deliberar sobre ações para os planos e programas dos municípios referentes à promoção e à defesa dos direitos das pessoas com deficiência;

Zelar pela efetiva implementação da política para inclusão da pessoa com deficiência;

Acompanhar o planejamento e avaliar a execução das políticas públicas relativas à pessoa com deficiência;

Acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária pertinente à consecução da política para inclusão da pessoa com deficiência;

Propor a elaboração de estudos e pesquisas que objetivem a melhoria da qualidade de vida da pessoa com deficiência;

Propor e incentivar aos órgãos competentes a realização de campanhas visando à prevenção de deficiências e à promoção e defesa dos direitos da pessoa com deficiência;

Deliberar sobre o plano de ação estadual/municipal anual.



Acompanhar, mediante relatórios de gestão, o desempenho dos programas e projetos da política municipal para inclusão da pessoa com deficiência;

Colaborar com o monitoramento e a implementação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e do seu Protocolo Facultativo em seu âmbito de atuação;

Eleger seu corpo diretivo;

Elaborar e aprovar o seu Regimento Interno; e

Convocar a Conferência dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

E ainda, de acordo com o Manual de Diretrizes para a Criação de Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos das Pessoas com Deficiência, divulgado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência⁴, "O Conselho deve ser constituído paritariamente, por representantes de instituições governamentais e da sociedade civil, observando-se, entre outros requisitos, a representatividade e a efetiva atuação em nível estadual/municipal, relativamente à defesa dos direitos da pessoa com deficiência."

O Manual também orienta o seguinte: "O Conselho deverá ser constituído por representantes de Governo e de Sociedade Civil. Deve ser garantido à Sociedade Civil o percentual mínimo de 50% (cinquenta por cento). Na composição do Conselho, não existe um número definido de representação. Contudo, o número mínimo de 10 (dez) representantes é recomendável."

Pode ser verificado no Projeto de Lei em comento, que foram observados os requisitos básicos necessários para criação de um conselho municipal, sendo que a devida regulamentação será disciplinada através do Regimento Interno, que será oportunamente aprovado pelos membros do referido conselho.

O processo de participação social acarreta para a pessoa com deficiência a possibilidade de ser ouvido, e de exercer não apenas o exercício do controle social nos espaços dos Conselhos, mas também a de desenvolver a capacidade de tomar decisões e de lutar pelos seus direitos, contribuindo assim para a construção e afirmação da cidadania.

⁴ Cartilha Orientadora para Criação e Funcionamento dos Conselhos de Direito da Pessoa com Deficiência / Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE). Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018.

g



3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, está Assessoria Jurídica opina pela constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 71/2019, tendo em vista sua consonância com a Carta Magna e legislação federal, estadual e municipal pertinente.

Nada mais a verificar, remeto o parecer para apreciação e utilização das Comissões, consoante art. 109 do Regimento Interno.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Bom Despacho, 03 de janeiro de 2020.


Rita Alessandra Quirino

OABMG 75879

Analista jurídica – Administrativa

APROVAÇÃO DO PARECER

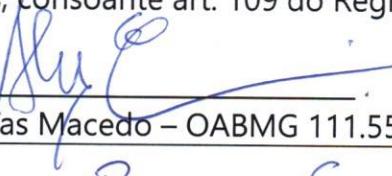


Aprovo os termos deste parecer e remeto-o para apreciação e utilização das Comissões, consoante art. 109 do Regimento Interno.



Alysson Elias Macedo – OABMG 111.555

Aprovo, os temos deste parecer, porém, adequando-o e complementando-o conforme arrazoado a seguir. Remeto-o para apreciação e utilização das Comissões, consoante art. 109 do Regimento Interno.


Alysson Elias Macedo – OABMG 111.555

Parecer Complementar

Numa interpretação recente e mais rigorosa sobre a iniciativa do Poder Legislativo em projetos de lei que visam "criar conselhos", decidiu o "Órgão Especial" do TJMG que a matéria é afetiva exclusivamente ao Poder Executivo. Vide acórdão anexo: ADI nº 1.000.19.046944-5/000. 

Dr. Alysson Elias Macedo
OAB MG-111555

Procurador da Câmara Municipal



Espelho do Acórdão



Processo

Ação Direta Inconst 1.0000.19.046944-5/000 0469445-42.2019.8.13.0000 (2)

Relator(a)

Des.(a) Edison Feital Leite

Órgão Julgador / Câmara

Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL

Súmula

JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO

Data de Julgamento

27/11/2019

Data da publicação da súmula

03/12/2019

Ementa

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 4.319/2019, DO MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA - INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - CRIAÇÃO DE CONSELHO MUNICIPAL - MATÉRIA AFETA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO DE INICIATIVA - OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. A legislação que cuida de matéria atinente à organização administrativa é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Sendo assim, a lei de iniciativa parlamentar que cria Conselho Municipal e estabelece suas atribuições é formalmente inconstitucional, por usurpação da competência do Chefe do Executivo.

Inteiro Teor

ENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 4.319/2019, DO MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA - INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - CRIAÇÃO DE CONSELHO MUNICIPAL - MATÉRIA AFETA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO DE INICIATIVA - OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. A legislação que cuida de matéria atinente à organização administrativa é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Sendo assim, a lei de iniciativa parlamentar que cria Conselho Municipal e estabelece suas atribuições é formalmente inconstitucional, por usurpação da competência do Chefe do Executivo.

AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.19.046944-5/000 - COMARCA DE LAGOA SANTA - REQUERENTE(S): MUNICIPIO DE LAGOA SANTA - REQUERIDO(A)(S): CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA

ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO.

DES. EDISON FEITAL LEITE

RELATOR.

DES. EDISON FEITAL LEITE (RELATOR)



V O T O

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Lagoa Santa, cujo pleito é a declaração da inconstitucionalidade das normas insertas na Lei Municipal nº 4.301/2019, promulgada pela Câmara Municipal de Lagoa Santa, que "dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito do Município de Lagoa Santa e dá outras providências".

Destaca que, ao vetar o Projeto de Lei nº 4.975-2018, o Poder Executivo mencionou em suas razões que a Lei nº 4.166/2018, promulgada anteriormente pela Câmara Municipal e que trata de matéria semelhante, teve sua eficácia suspensa por medida cautelar concedida por este Tribunal de Justiça também na ação direta de inconstitucionalidade nº 1.0000.18.080557-4/000.

Sustenta que a referida lei municipal fere o princípio da independência e harmonia dos poderes, pois eivada por vício de iniciativa já que a proposição legislativa sobre a matéria ali tratada - a criação de órgãos públicos - é da competência privativa do Poder Executivo, conforme inteligência dos artigos 66, III, alíneas "e" e "f", e 90, inciso XIV, da Constituição Estadual.

Acrescenta que Lei Municipal nº 4.301/2019 é inconstitucional também em razão a matéria, pois não é permitido o Poder Legislativo dispor sobre a organização e a atividade do Poder Executivo, como pretende ao criar o Conselho Municipal de Transporte e Trânsito no Município de Lagoa Santa.

Por fim, pugna pela declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.301/2019, em razão da inconstitucionalidade formal e material apontada.

Este colendo Órgão Especial, após a manifestação da Câmara Municipal e da Procuradoria-Geral de Justiça, em julgamento ocorrido no dia 28/08/2019, deferiu a medida cautelar para suspender os efeitos da lei impugnada até o julgamento definitivo da ação direta de inconstitucionalidade.

Em sede de contestação, a Câmara Municipal de Lagoa Santa reiterou os argumentos expostos quando da apreciação da medida cautelar (documento de ordem 16). Na oportunidade, asseverou que as matérias relativas a transporte e ao trânsito não são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo e consubstanciam temas de nítido interesse local, passíveis, portanto, de serem veiculados por lei municipal. Apontou que o ajuizamento da ação visa manter uma relação de dependência entre os Poderes Legislativo e Executivo no que tange às políticas de transporte e trânsito na municipalidade e pontuou que a inexistência de iniciativa privativa é corroborada pela possibilidade de apresentação de emendas aos projetos de lei de iniciativa do Prefeito Municipal.

A Procuradoria-Geral de Justiça, por sua vez, opina pela procedência do pedido, argumentando que a Lei Municipal nº 4.301/2019 cuida de matéria afeta à iniciativa privativa do Poder Executivo.

É o relatório.

Presentes os pressupostos processuais genéricos e específicos da ação direta de inconstitucionalidade, bem como as condições da ação, conheço da presente representação.

Cinge-se a controvérsia à suposta inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.301/2019, introduzida no ordenamento pela Câmara Municipal de Lagoa Santa, e que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Transporte de Lagoa Santa, prevendo suas finalidades, composição e futura regulamentação, conforme se verifica:

Art. 1º Fica instituído no âmbito do município de Lagoa Santa o Conselho Municipal de Transporte e Trânsito.

Art. 2º São finalidades deste Conselho:

I - Garantir a gestão democrática e a participação popular na proposição de diretrizes destinadas ao planejamento e à melhoria da mobilidade urbana;

II - Subsidiar a formulação de políticas públicas municipais relacionadas à Política Nacional de Mobilidade Urbana;

III - Acompanhar a elaboração e a implementação do Plano Municipal de Mobilidade Urbana;



IV - Participar, quando pertinente, da revisão do Plano Diretor e de suas normas complementares;

V - Propor a normatização, fiscalização e avaliação do serviço de transporte urbano de passageiros coletivo público, bem como de outros modais regulamentados pelo Poder Público, sugerindo alternativas que viabilizem sua integração;

VI - Propor a normatização em questões de trânsito e sugerir alterações que contribuam para a sua eficiência, observada a legislação vigente;

VII - Propor a normatização da circulação de carga e serviços;

VIII - Opinar sobre a circulação viária no que concerne à acessibilidade e mobilidade urbana dos pedestres;

IX - Acompanhar a gestão financeira do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na cidade de Lagoa Santa;

X - Apreciar a proposta de alteração tarifária do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na cidade de Lagoa Santa;

XI - Propor anualmente, para exame da Diretoria Municipal de Transportes (TRANSLAGO), as diretrizes, prioridades e programas de alocação de recursos;

XII - Propor audiências públicas para apresentar, debater e propor as diretrizes, prioridades e programas previstos no inciso XI deste artigo;

XIII - Acompanhar a aplicação de recursos e avaliar anualmente a eficácia dos programas previstos no inciso XI deste artigo;

XIV - Elaborar, aprovar e modificar seu Regimento Interno.

Art. 3º O Conselho obedecerá a seguinte composição:

I - Representantes do Poder Executivo (Prefeitura Municipal de Lagoa Santa);

II - Representantes da(s) operadora(s) do transporte coletivo municipal;

III - Representantes da categoria dos taxistas;

IV - Representantes da categoria dos mototaxistas;

V - Representantes da categoria do transporte escolar;

VI - Representantes dos usuários (população).

Parágrafo único. O Conselho terá composição paritária dos usuários em relação aos demais segmentos do conselho, respeitando para cada membro titular seu respectivo suplente.

Art. 4º Compete à TRANSLAGO regulamentar esta Lei (incluindo o quantitativo de representantes em cada segmento previsto no artigo terceiro), mediante Portaria, no prazo de 30 (trinta) dias.

Art. 5º Fica revogada a Lei nº 4.166/2018, de 04 de maio de 2018.

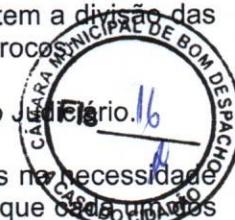
Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Os fundamentos apresentados para o reconhecimento da inconstitucionalidade giram em torno de dois pilares: a suposta ofensa ao princípio da separação de poderes, em se tratando de matéria afeta à iniciativa privativa do Poder Executivo, e a anterior existência de lei similar, cujo teor já teria sido declarado inconstitucional por este Tribunal de Justiça.

Pois bem.

Como se sabe, a Constituição da República, logo em seu art. 2º, consagrou a teoria da separação de poderes, em

claro intento de garantir que os poderes do estado, independentes e harmônicos entre si, respeitem a divisão das funções inserta no texto constitucional, no mesmo passo que criem mecanismos de controle recíproco.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. 
Na atual fase do Estado Democrático de Direito, a separação de poderes baseia-se não apenas na necessidade de evitar a concentração do poder estatal em um único órgão, mas também na possibilidade de que cada um dos poderes possa efetivamente exercer controle sobre a atuação dos demais, como mecanismo de defesa do próprio regime democrático.

No mesmo sentido, a lição de Alexandre de Moraes:

Não há, pois, qualquer dúvida da estreita interligação constitucional entre a defesa da separação de poderes e dos direitos fundamentais como requisito sine qua non para a existência de um Estado democrático de direito.

Os órgãos exercentes das funções estatais, para ser independentes e conseguir frear uns aos outros, com verdadeiros controles recíprocos, necessitam de certas garantias e prerrogativas constitucionais. E tais garantias são invioláveis e impostergáveis, sob pena de ocorrer desequilíbrio entre eles e desestabilização do governo. E, quando o desequilíbrio agiganta o Executivo, instalam-se o despotismo, a ditadura, desaguando no próprio arbítrio, como afirmava Montesquieu ao analisar a necessidade da existência de imunidades e prerrogativas para o bom exercício das funções do Estado.

(Constituição Federal Comentada/Alexandre de Moraes ... [et al.] ; [organização Equipe Forense]. - 1ª ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 80)

Nesse viés, cada um dos Poderes possui uma função predominante, típica, embora também exerçam as demais, ainda que de forma atípica e reduzida. Enquanto a função típica do Executivo é a administração dos interesses públicos e a chefia dos negócios do Estado e do Governo, o Legislativo cuida primordialmente da elaboração das leis e fiscalização do próprio Poder Executivo.

Não obstante, é certo que o Executivo, mesmo que de forma atípica, também exerce função de natureza legislativa. Vale dizer: a própria Constituição da República - e mesmo as Cartas Estaduais, em virtude do princípio da simetria - prevê matérias cuja iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Executivo, temáticas que, via de regra, atingem sobremaneira a organização e o exercício da administração, conforme se verifica a seguir:

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:

fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
- organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
- militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.



Na mesma esteira, os artigos 66 e 90 da Constituição do Estado de Minas Gerais, com destaque para a criação, estruturação e a extinção de órgão autônomo e a definição da organização e da atividade do Poder Executivo:

Art. 66 - São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

(...)

III - do Governador do Estado:

(...)

e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta;

Art. 90 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

V - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

V - dispor na forma da lei, sobre a organização e atividade do Poder Executivo.

Dessa forma, caso o Poder Legislativo invada a competência do Chefe do Executivo para elaborar normas cuja matéria seja afeta à sua iniciativa reservada, estaremos diante da inconstitucionalidade formal da norma, por vício insanável em seu nascido, decorrente da usurpação de competência constitucionalmente prevista.

Nesse descortino, e no que tange especificamente à criação e atribuição de funções a órgãos públicos, o Supremo Tribunal Federal, em mais de uma oportunidade, manifestou-se no sentido de que a lei de iniciativa do Legislativo que versa sobre a questão é formalmente inconstitucional, pelas mesmas razões expostas alhures:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. PROCESSO LEGISLATIVO. LEI 6.652/2010 DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS. ORIGEM PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO A ÓRGÃO PÚBLICO. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. COMPREENSÃO DIVERSA. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO DE LEGISLAÇÃO LOCAL. SÚMULA 280/STF. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/1973.

1. O entendimento da Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. Compreensão diversa demandaria a análise da legislação infraconstitucional local, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, como tal, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. 2. As razões do agravo não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastream a decisão agravada. 3. Agravo regimental conhecido e não provido.

(RE 785019 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 24/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-092 DIVULG 11-05-2018 PUBLIC 14-05-2018)

DIPLOMA LEGAL - ÓRGÃO DO EXECUTIVO - CRIAÇÃO -INICIATIVA - VÍCIO FORMAL. Surge vício de iniciativa quando o diploma legal teve origem na própria Assembleia e versa a criação de órgão vinculado à Secretaria de Estado da Saúde.

(ADI 2940, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-031 DIVULG 13-02-2015 PUBLIC 18-02-2015)

Este próprio Órgão Especial, inclusive, aprovou o enunciado 36 de súmulas, que reitera o entendimento ora explanado:

É inconstitucional a lei de iniciativa do Poder Legislativo que promove a criação de cargos, remuneração de servidores públicos e a criação de secretarias e órgãos da administração pública, por violação ao princípio da separação dos poderes, pois a matéria é privativa do Chefe do Poder Executivo. (grifos nossos)

Destarte, em atenção às considerações já feitas, vislumbro a inconstitucionalidade formal da norma impugnada, tendo em vista tratar-se de lei resultante de iniciativa parlamentar que cria entidade e estabelece suas finalidades, matéria umbilicalmente ligada à organização administrativa do Município.

Saliente-se: os Conselhos Municipais, estruturas jurídicas que integram o Poder Executivo, consubstanciam verdadeiro espaço de participação efetiva da população na elaboração de políticas públicas voltadas a sua área de atuação. Em verdade, são mecanismos de suma importância no que tange à ativa participação da sociedade nas decisões governamentais, mormente naquelas relacionadas à saúde, educação, assistência social e mobilidade urbana, razão pela qual, inclusive, integram o texto da Carta Magna:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades benfeitoras e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (g.n.)

E nesse contexto, o cerne da legislação impugnada não é a regulamentação de matéria de transporte e trânsito, conforme sustentado pela Câmara Municipal em sua manifestação, mas sim da criação de verdadeira organização representativa no âmbito da administração pública. O fato de o Conselho Municipal que se pretende criar tangenciar a matéria de transporte público não implica autorização para a deflagração do processo legislativo pela Câmara Municipal, em se tratando, repise-se, de estrutura jurídica que integra o Poder Executivo.

Ademais, não se está questionando o interesse local inserto na regulamentação de matérias atinentes a trânsito e transporte público e, por consequência, a regularidade da edição de lei municipal para veiculação temática. Destaca-se, apenas, que mesmo na esfera municipal, deve ser observada a eventual existência de competência privativa de algum dos poderes ou autoridades para a regulação da matéria, o que, com a devida vênia, não ocorreu no caso em espeque.

Por fim, e a título de reforço argumentativo, cumpre salientar que recentemente este Órgão Especial, nos autos da ação direta de inconstitucionalidade nº 1.0000.18.080557-4/000, de relatoria do eminente Desembargador Edilson Olímpio Fernandes, julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.166/2018 do Município de Lagoa Santa, que possuía praticamente o mesmo teor da norma ora impugnada. Vale dizer: a norma cuja inconstitucionalidade foi declarada, também editada pela Câmara Municipal de Lagoa Santa, previa a criação do mesmo Conselho Municipal de Transporte e Trânsito.

Por oportuno, confira-se a ementa do julgado:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 4.166/2018 DO MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA - CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTE E TRÂNSITO - REPRESENTANTES DO PODER LEGISLATIVO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - VÍCIO FORMAL - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. É inconstitucional Lei que ao criar Conselho Municipal de Transporte e Trânsito prevê a participação de representantes do Poder Legislativo e do Ministério Público Estadual, visto se tratar de órgão de atuação típica da Administração Pública, em clara ofensa ao princípio da harmonia e separação dos poderes. (TJMG - Ação Direta Inconst. 1.0000.18.080557-4/000, Relator(a): Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 27/02/2019, publicação da súmula em 08/03/2019).

A única diferença entre aquela lei e esta ora atacada, em síntese, consiste na supressão da menção aos representantes do Poder Legislativo e do Ministério Público na composição a ser obedecida pelo Conselho (artigo 3º). Quanto ao mais, a nova legislação repete todos os demais dispositivos da lei já declarada inconstitucional por este Sodalício.

Nada obstante, da leitura daquele julgado, depreende-se que a inconstitucionalidade da Lei nº 4.166/2018 estava alicerçada em dois vícios: a previsão de participação de representantes do Poder Legislativo e do Ministério

Público Estadual na composição do Conselho e a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para deflagração de lei que disponha sobre a organização e atividade da administração pública.

É pertinente, nesse contexto, a transcrição de trecho do voto proferido pelo eminente relator Desembargador Edilson Olímpio Fernandes, seguido à unanimidade pelos pares:

A competência do Município para dispor sobre assuntos que interessam exclusivamente à municipalidade (artigo 171 da CEMG) não é atribuída indistintamente aos Poderes Legislativo e Executivo, uma vez que há matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito, consoante se depreende dos dispositivos supracitados, motivo pelo qual não se pode concluir que a Câmara Municipal pode deflagrar todo e qualquer projeto de lei, ainda que se trate de norma de interesse dos municípios.

Os Conselhos Municipais, entre outras finalidades, servem para garantir a participação regular do cidadão na elaboração das diretrizes gerais da política governamental nela prevista, ao que se acresce que sua instituição imprescinde de lei da competência do Chefe do Executivo, visto possuir característica de matéria atinente à Administração Pública.

Neste mesmo sentido, em outras oportunidades, já se manifestou este c. Órgão Especial:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE VERSA ACERCA DE CRIAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DE CONSELHO MUNICIPAL VINCULADO A SECRETARIA MUNICIPAL - PROJETO DE LEI DE VEREADOR - VÍCIO DE INICIATIVA - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PREFEITO - COMPOSIÇÃO DE ÓRGÃO QUE INTEGRA O EXECUTIVO POR MEMBRO DO LEGISLATIVO - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.

Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo local a instauração de processo legislativo que versa acerca da criação e atribuições de Conselho Municipal vinculado a Secretaria do Município.

Ofende o princípio da separação dos poderes a composição em órgão vinculado ao Executivo de membro do Poder Legislativo.

(TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.15.030122-4/000, Relator(a): Des.(a) Pedro Bernardes , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 27/07/2016, publicação da súmula em 05/08/2016)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Proteção ao patrimônio cultural. Competência do Poder Executivo. Vício de iniciativa. Violão ao princípio da separação dos Poderes. Inconstitucionalidade presente. Pretensão acolhida. 1. É da competência privativa do chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo sobre a organização e a atividade do referido Poder. 2. A lei impugnada, que trata da atuação, atribuições e limites do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural de Formiga, modifica área de entorno dos bens municipais tombados entre outros, incide em evidente vício de iniciativa. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente e declarada a inconstitucionalidade da Lei municipal nº 4.303, de 16.04.2010, do Município de Formiga. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.10.060804-1/000, Relator(a): Des.(a) Caetano Levi Lopes , CORTE SUPERIOR, julgamento em 11/01/2012, publicação da súmula em 01/02/2012)

Logo, e conforme já ressaltado, a nova legislação promulgada pela Câmara Municipal continua eivada de vício de iniciativa, porquanto cuida de matéria atinente à organização administrativa e, por consequência, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO, para reconhecer a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.301/2019, do Município de Lagoa Santa.

DES. RENATO DRESCH - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. GILSON SOARES LEMES - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. KILDARE CARVALHO - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. ANTÔNIO CARLOS CRUVINEL - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. WANDER MAROTTA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. GERALDO AUGUSTO - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. AUDEBERT DELAGE - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. BELIZÁRIO DE LACERDA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. EDGARD PENNA AMORIM - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. MOREIRA DINIZ - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. PAULO CÉZAR DIAS - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. ARMANDO FREIRE - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. SALDANHA DA FONSECA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. AFRÂNIO VILELA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. WANDERLEY PAIVA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. ÁUREA BRASIL - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. MARIANGELA MEYER - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. MOACYR LOBATO - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. AMORIM SIQUEIRA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. ALEXANDRE SANTIAGO - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. BEATRIZ PINHEIRO CAIRES - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. DÁRCIO LOPARDI MENDES - De acordo com o(a) Relator(a).

SÚMULA: "JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO."





Documento Orientador

Criação, Funcionamento e Reestruturação de Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência





III. CONSELHOS DE DEFESA DE DIREITOS

O controle social surgiu a partir da Constituição Federal de 1988, estabelecendo o monitoramento e a avaliação de políticas públicas, o que é feito através de conselhos setoriais ou de defesa de direitos.

CRIAÇÃO OU REFORMULAÇÃO DE CONSELHOS

Para que o conselho a ser criado venha a ter um bom funcionamento, é necessário que esta iniciativa seja precedida por ampla discussão sobre atuação, finalidade e competências de um órgão colegiado, devendo inclusive ocorrer formação continuada dos conselheiros e fortalecimento da rede de comunicação e articulação entre seus integrantes.

A criação de conselhos municipais e a reformulação de conselhos estaduais e do Distrito Federal de defesa de direitos podem ocorrer pela manifestação da sociedade civil, bem como, por iniciativa do Poder Executivo, que enviará ao Poder Legislativo projeto de lei neste sentido, após o que, este será devolvido ao Executivo para sanção e publicação da lei. Existe ainda a possibilidade de se criar o conselho por intermédio de decreto do Poder Executivo. É importante frisar que, na medida do possível, a norma de criação do conselho contenha dispositivo estabelecendo o cargo de Secretário Executivo, preferencialmente por servidor público efetivo e com nível superior para que o órgão colegiado possa contar com um suporte efetivo, administrativo e