

EDITORA **NDJ** LTDA.
NOVA DIMENSÃO JURÍDICA

CONSULTA/4875/2009/JG/W



INTERESSADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE UNAÍ – MG
At.: Sr. Dailton Geraldo Rodrigues Gonçalves

Conselho Municipal de Trânsito – Previsão e disciplina na Lei Orgânica do Município – Leis municipais que tratam do tema e que são contrárias à LOM – Emenda que determina o regramento do conselho por meio de lei ordinária – Possibilidade – Atos praticados na vigência das leis municipais que contrariavam a LOM – Convalidação dos atos administrativos – Considerações.

A Administração Consulente relatou e questionou:

“Cumprimentando-os cordialmente, formulamos consulta jurídica, prestando-lhes, como subsídio, os esclarecimentos a seguir expendidos:

a) O artigo 174 da Lei Orgânica do Município – LOM – estatui regras mormente sobre o Conselho Municipal de Trânsito, prevendo o seu § 3º que a lei disporá sobre a estruturação e organização do precitado colegiado;

b) A Lei n.º 1.341, de 26 de junho de 1991, instituiu o Conselho Municipal de Trânsito, postando disposições sobre as atribuições, composição, organização e funcionamento do colegiado, mantendo-se, a bem da verdade, fiel ao artigo 174 do Diploma Orgânico de 1990;

c) A Lei n.º 1.523, de 31 de agosto de 1994, promoveu modificação da composição do Conselho Municipal de Trânsito, ao atribuir nova redação ao artigo 5º da mencionada Lei n.º 1.341, de 1991, em desconformidade com o multicitado artigo 174 da LOM;

d) Por seu turno, a Lei n.º 1.752, de 28 de maio de 1999, revogou a Lei n.º 1.523, de 1994, porém modificou a composição do Conselho Municipal de Trânsito dando a ela novo formato que dissentiu ainda assim do dispositivo orgânico em deslinde, afigurando-se como a norma legal infraorgânica em vigor que disciplina a composição do colegiado e é observada pelo Poder Executivo; e

e) A Câmara Municipal de Unai, por meio da Comissão de Serviços, Obras, Transportes e Viação Municipais, a requerimento do Vereador José Inácio, concluiu que a Lei Municipal n.º 1.752, de 1999, é inconstitucional por malferir e ser incompatível com o artigo 174 da Lei Orgânica, sugerindo ao Prefeito que revogasse tal lei ou promovesse alteração no citado artigo 174;

f) A composição do Conselho de Trânsito imprimida pela Lei n.º 1.752, de 1999, é mais condizente com a realidade do trânsito local do que o formato a que alude o artigo 174 da Lei Orgânica; e

g) No período compreendido entre a vigência da Lei n.º 1.523 (31/8/94), que alterou a composição do Conselho de Trânsito em desconformidade com a LOM, tal colegiado vigorou até os dias atuais com a composição ditada por tais normas legais, tendo editado várias resoluções e tomado importantes decisões.

Diante disso, consulta-se:

1) A minuta de Proposta de Emenda à Lei Orgânica em anexo pode ser utilizada para regulamentar e solucionar a situação?

2) Ao remeter à lei ‘infraorgânica’ as normas de atribuições, composição, organização, funcionamento e demais assuntos pertinentes ao Conselho de Trânsito, esta nova redação ao se incorporar à Lei Orgânica recepcionará a Lei n.º 1.341, de 1991,



e a considerada inconstitucional Lei n.º 1.752, de 1999, agora sim compatível com o texto orgânico ou será necessária a edição de uma nova lei posterior com revogação das anteriores?

3) Podem ser convalidados os atos e decisões tomados pelo Conselho Municipal de Trânsito no período supracitado, considerando-se os efeitos jurídicos já produzidos?”.

Diante das indagações que nos foram propostas, passamos a exarar as considerações a seguir:

Temos a considerar, inicialmente, que os conselhos municipais, como organismos de participação comunitária sobre assuntos de interesse local, constituem um prolongamento do Poder Executivo municipal, portanto, integram a estrutura administrativa do Executivo.

Com efeito, os conselhos municipais são criados com caráter consultivo, ou seja, com o objetivo específico de estudar, incentivar, apresentar sugestões e conclusões a respeito dos assuntos que lhes são afetos.

Nesse sentido, José Afonso da Silva leciona que os “Conselhos são organismos públicos destinados a assessoramento de alto nível e de orientação e até de deliberação em determinado campo de atuação governamental” (cf. *in Curso de Direito Constitucional Positivo*, 30ª ed., Malheiros, São Paulo, 2008, p. 660). *Vide* pareceres publicados nos *BDM* n.ºs 1/92, p. 41; e 10/92, p. 568; e decisão do Tribunal de Contas de Minas Gerais publicada no *BDM* n.º 5/99, p. 284.

Lais de Almeida Mourão anota:

“Como organismos mistos (Administração Pública/comunidade), os Conselhos Municipais devem ter seu âmbito de atuação circunscrito às ações e aos serviços públicos (saúde, educação, cultura), e aos interesses gerais da comunidade (meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio histórico-cultural).

Ora, sendo organizações cuja finalidade é a realização de função ou de encargos especiais, os Conselhos Municipais constituem um prolongamento do próprio Poder Executivo, com o objetivo específico de estudos, incentivos e apresentar sugestões e conclusões a respeito dos assuntos que lhes são afetos” (cf. “Vereador – Participação em conselhos ou comissões municipais”, *in BDM* n.º 1/95, p. 33).

Assim, como é notório que quando a matéria objeto da propositura refere-se à organização administrativa da prefeitura, atribui-se ao Chefe do Executivo municipal a competência privativa para o processo legislativo da lei criadora dos conselhos municipais, conforme a al. b do Inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República, por simetria.

Alerte-se, ainda, que, na lição de Hely Lopes Meirelles, em atualização promovida por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, “(...) o Poder Legislativo Municipal não pode, a pretexto de elaborar a lei orgânica – processo legislativo excepcional destinado a dar estrutura e organização ao Município –, dispor sobre matéria de lei ordinária, com o intuito de arredar a participação do Executivo, subtraindo-lhe o direito de vetar, sancionar e promulgar atos normativos dessa natureza” (cf. *in Direito Municipal Brasileiro*, 15ª ed., Malheiros, São Paulo, 2006, p. 87).

Feitas essas ponderações iniciais, passamos a responder:

1) Sim. Parece-nos que é a melhor medida, posto que a Lei Orgânica Municipal não deve veicular matérias afetas à legislação ordinária.

2) Se bem entendido o questionamento, a Lei municipal n.º 1.752/99 foi editada ao arrepio da Lei Orgânica do Município. Estava, porém, em vigor, ainda que se possa perceber a existência de uma antinomia aparente, à vista do exposto. Parece-nos, pois, que a Lei municipal n.º 1.752/99 continua em vigência, mormente se houver a revoga-



ção do disposto no art. 174 e com a inserção do art. 174-A na Lei Orgânica do Município.

3) É possível aplicar a teoria da convalidação dos atos e contratos administrativos maculados com “vícios” de ilegalidade, desde que estes não causem prejuízo a terceiros ou tenham sido produzidos com má-fé e tenham, de fato, gerado situações consolidadas pelo Direito, em consonância com o princípio da segurança jurídica.

Neste sentido, vale transcrever a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

“As asserções feitas estribam-se nos seguintes fundamentos. Dado o princípio da legalidade, fundamentalíssimo para o Direito Administrativo, a Administração não pode conviver com relações jurídicas formadas ilícitamente. Donde, é dever seu recompor a legalidade ferida. Ora, tanto se recompõe a legalidade fulminando um ato viciado, quanto convalidando-o. É de notar que esta última providência tem, ainda, em seu abono o princípio da segurança jurídica, cujo relevo é desnecessário encarecer” (cf. *in Curso de Direito Administrativo*, 13ª ed., Malheiros, São Paulo, 2001, p. 422).

Assim, sem prejuízo de subsistir entendimento dos órgãos de controle (Tribunal de Contas e Judiciário), no sentido da impossibilidade de convalidação de ato administrativo, se, no caso concreto, restar amplamente justificado que o vício ocorrido não tenha advindo de má-fé e não tenha causado prejuízos a terceiros, em respeito à situação gerada e consolidada, torna-se imperioso, em face do princípio da segurança jurídica, que os efeitos do ato sejam mantidos, podendo, por conseguinte, a Administração convalidar o ato mediante motivação devidamente circunstanciada.

Do contrário, subsistindo má-fé ou verificando-se que o vício ocorrido gerou prejuízos a terceiros, não resta outra saída à Administração senão declarar a nulidade do ato, no caso a aposentadoria do servidor por invalidez, que contribui para o sistema para o qual está vinculado.

Essas são as considerações que nos parecem pertinentes à consulta formulada, sem embargo e demonstrando, desde já, o nosso respeito às eventuais opiniões divergentes que possam existir sobre o tema aqui abordado.

São Paulo, 15 de junho de 2009.

Elaboração:


João Gabriel Lemos Ferreira
OAB/SP 145.358

Aprovação da Consultoria NDJ


Cerdônio Quadros
OAB/SP 40.808