

Porto Alegre, 19 de outubro de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 26.238/2021

I. O Poder Legislativo do Município de Itaqui solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 57 de 2021, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: “Altera o art. 4º da Lei Municipal nº 4.389, de 10 de julho de 2019”.

II. Preliminarmente, a matéria encontra-se prevista nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal² quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre matérias de interesse local.

Da mesma forma, embora, a rigor, os Conselhos não sejam órgãos municipais no sentido estrito da palavra, à semelhança como são secretarias e autarquias, são instâncias de assessoramento do Executivo, portanto, referem-se à organização e funcionamento dos serviços públicos locais, depreendendo-se legítima a iniciativa do Executivo, também nos termos da Lei Orgânica do Município³.

Sob o ponto de vista material, os conselhos municipais constituem o chamado “controle social”, expressão do princípio da participação política, instâncias sem personalidade jurídica própria, com atribuições consultivas, deliberativas e fiscalizadoras das políticas públicas, para assessoramento ao Executivo, compostos de agentes de vários setores da sociedade, e que atuam mediante apoio técnico e financeiro do órgão a que se vinculam.

Feitos estes esclarecimentos preliminares, observa-se que a presente alteração se refere à composição do Conselho Municipal de Turismo – COMTUR. Quanto à composição dos conselhos no nível municipal, esclareça-se que quando não decorrer de regra disposta em lei, a composição dos conselhos municipais tem como diretriz geral o princípio da paridade, isto é, que ao mesmo número de representantes do Poder Executivo deve corresponder o de representantes da

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

² Art. 6º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia:

(...)
II - decretar suas leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;

³ Art. 53 Compete privativamente ao Prefeito:

(...)
f) dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal na forma da lei;
(...)
j) planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

sociedade civil, o que somente é possível quando o número total de membros é par. Quando o número total de membros for ímpar ou, devido a outras peculiaridades locais por opção do Município, não for possível a exatidão paritária, a leve maioria deve ser de representantes da sociedade civil, afinal o Conselho representa a sociedade.

Dessa forma, não há legislação federal que disponha de forma específica sobre como deve ser a composição dos Conselhos de Turismo no nível municipal. Assim, quanto à composição na forma proposta pelo art. 1º do projeto de lei em análise para o art. 4º da Lei Municipal nº 4.389, de 2019, deve se orientar pelo princípio da paridade. Outrossim, especificamente no caso deste Município há uma regra da Lei Orgânica Municipal que deve ser observada:

Art. 79. **Os Conselhos Municipais são compostos por um número ímpar de membros**, observando, quando for o caso, a representatividade da administração, das entidades públicas, classistas e da sociedade civil organizada. (grifou-se)

Dessa forma, observa-se que, de acordo com o projeto de lei, a composição do Conselho Municipal de Turismo estaria desconforme a regra do art. 79 da Lei Orgânica do Município.

Porém, outras questões merecem ser analisadas. Observa-se na redação proposta para o inciso II do art. 4º da Lei nº 4.389, de 2019, a presença de 1 (um) representante de órgão federal na alínea “d”: Universidade Federal do Pampa (Unipampa), instituição pertencente à Administração Pública Federal, vinculada ao Ministério da Educação.

Ocorre que a lei municipal não pode determinar obrigações a instituições que pertencem à estrutura administrativa de outros entes federativos (no caso, da União), ou seja, são estranhos ao chamado interesse local e à estrutura administrativa do Município, mesmo que tenham escritório ou unidade de representação no Município. Os Municípios não têm competência para dispor sobre a participação de representantes de órgãos estranhos ao interesse local e de outros entes federativos em estruturas colegiadas como conselhos, gabinetes de gestão, entre outras afetas ao interesse eminentemente local. Neste sentido, existem precedentes jurisprudenciais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, a exemplo das ementas a seguir transcritas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANOAS. **LEI MUNICIPAL QUE CRIA ATRIBUIÇÕES PARA INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE OUTRA ESFERA DA FEDERAÇÃO**. INSERÇÃO DE MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DA DEFENSORIA PÚBLICA **NO CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR - CODECON**. AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 8º, "CAPUT", 108, PARÁGRAFO 4º, E 121 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ARTIGOS 2º, 30, INCISOS I E II, 127, PARÁGRAFO 2º, E 134 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL**. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050963503, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 15/04/2013) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 3.306/09 DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU. **CRIAÇÃO DO GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL DA SEGURANÇA PÚBLICA**. PLENO E SUA COMPOSIÇÃO. PREVISÃO DE INTEGRANTES

DO PODER JUDICIÁRIO, MINISTÉRIO PÚBLICO, ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, DA POLÍCIA FEDERAL, DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL, DA BRIGADA MILITAR E DA POLÍCIA CIVIL. ARTIGO 4.º, INCISOS III, IV, V, VI, VII, XI E XII. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL. **Inegável a inconstitucionalidade formal e material de dispositivo de lei municipal que prevê a participação de integrantes** do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil e **de órgãos públicos pertencentes a outros entes federados na composição de órgão da administração municipal** - Pleno do Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Segurança Pública, em clara violação a diversos preceitos das Constituições Estadual e Federal. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70035635184, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 26/07/2010, publicação DJ 10/08/2010) (grifou-se)

Prever a presença de integrantes de órgãos federais ou estaduais em conselho municipal é pretender submeter o interesse da União ou do Estado ao interesse do Município.

Dessa forma, já se infere de antemão que a composição do Conselho Municipal de Turismo necessita ser revista, retirando-se o representante da Unipampa, mas cuidando-se para manter a proporção entre as esferas de representação do Poder Executivo e da sociedade civil à luz do princípio da paridade e do art. 79 da Lei Orgânica do Município.

III. Diante do exposto, conclui-se que, estritamente da forma como está apresentado, o Projeto de Lei nº 57, de 2021, acaba por ser viável apenas em parte para dispor sobre alteração do art. 4º da Lei Municipal nº 4.389, de 2019, quanto à composição do Conselho Municipal de Turismo, isto é, está inviável quanto ao número total de membros em número par e quanto à presença de representante instituição federal (Unipampa).

Neste sentido, para evitar que ocorra eventual rejeição do referido projeto de lei, o que dificultaria nova apreciação nesta sessão legislativa, orienta-se que o Presidente da Câmara oficie ao Prefeito para que retire o PL e encaminhe Mensagem Retificativa, a fim de que sejam apreciadas as observações pontuais acima descritas e feitas as correções para que então o Legislativo tenha condições de deliberá-lo e, se for a decisão do Plenário, aprová-lo.

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM