

Porto Alegre, 25 de abril de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 10.531/2017.

I. O Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga, SP, em matéria enviada ao IGAM, solicita orientação acerca da viabilidade técnica e jurídica do projeto de lei nº 40, 2017, com iniciativa no Poder Executivo, o qual Cria o Conselho Municipal de Trânsito e Mobilidade Urbana do município de Ibitinga — COMUTRAN, e dá outras providências.

II. No que respeita à criação de conselho municipal, preliminarmente, esclareça-se que a criação de conselhos municipais é matéria que se encontra inserida na competência legislativa conferida aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica do Município.

Da mesma forma, considerando que, 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 Poder Executivo, como expressão do princípio da participação política para deliberação sobre determinados temas e políticas públicas de relevância local. Assim, infere-se legítima a iniciativa do Executivo, nos termos da Lei Orgânica local².

III. Feitos estes esclarecimentos preliminares, 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, consultivas, deliberativas e fiscalizadoras das políticas públicas, para assessoramento ao Executivo, com composição de agentes de vários setores da sociedade, e que atuam mediante apoio técnico e financeiro do órgão a que se vinculam. De se salientar, outrossim, que em nível municipal, a condução das políticas públicas pelos respectivos Conselhos, chega ao nível mais próximo dos cidadãos.

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² ART. 56 - Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

[...]

XXIII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas;



Em termos práticos, a existência dos conselhos, quando não for exigência legal, auxilia os Municípios na celebração de convênios e captação de recursos.

Avançando na análise, porém, constatam-se disposições que impedem o projeto de lei de prosperar na forma em que foi proposto. Neste sentido, veja-se o art. 3º do texto projetado, referente à composição do Conselho:

Art. 3º. O Conselho Municipal de Trânsito e Mobilidade Urbana da Estância Turística de Ibitinga será composto por membros titulares e igual número de suplentes, assim distribuídos:

I - 04 (quatro) representantes do Poder Público Municipal:

a) 02 (dois) representantes da Secretaria Municipal de Trânsito ou órgão equivalente;

b) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Administração ou Serviços Públicos;

c) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Segurança Pública ou órgão equivalente;

II - 02 (dois) representantes da Polícia Militar;

III - 01 (um) Representante da Polícia Civil;

IV - 02 (dois) representantes do Corpo de Bombeiros;

V - 01 (um) representante do Departamento Estadual de Trânsito;

VI - 02 (dois) representantes da sociedade civil de livre nomeação do Poder Executivo, desde que com comprovado engajamento com os temas da mobilidade urbana e/ou do trânsito;

VII — 01 representante do Poder Legislativo.

§ 1º. Os representantes e respectivos suplentes serão indicados ao Poder Executivo, para nomeação, pelo representante legal de cada entidade;

§ 2º. Os conselheiros não receberão remuneração pelas suas atividades, sendo a sua função considerada de relevante interesse público;

§ 3º. A primeira reunião do Conselho, de caráter extraordinário, ocorrerá após o Decreto Municipal de nomeação, e será convocada pelo Secretário Municipal de Trânsito ou equivalente;

§ 4º. Os membros do COMUTRAN tomarão posse da função na primeira reunião extraordinária;

§ 5º. Os conselheiros que não tomarem posse na reunião convocada para tal fim, poderão fazê-lo nas reuniões ordinárias subsequentes.

Ocorre que se mostra incompatível com as funções precípuas da Câmara Municipal (legislatória e fiscalizatória), o Executivo designar membro do Poder Legislativo para compor conselho municipal, que é instituído para assessorar aquele Poder na execução de políticas públicas específicas, consoante se observa do precedente jurisprudencial a seguir transcrito:

ARGUICAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - É INCONSTITUCIONAL O PRECEITO MUNICIPAL QUE PREVE A PRESENCIA DE UM MEMBRO DO LEGISLATIVO EM ÓRGÃO DA ADMINISTRACAO AFETA AO EXECUTIVO. ADIN ACOLHIDA. (Ação

Direta de Inconstitucionalidade Nº 59725479, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Décio Antônio Erpen, Julgado em 28/09/1998) (grifou-se)

Outrossim, os Municípios não têm competência para dispor sobre a participação de representantes de órgãos de outros entes federativos em estruturas colegiadas como gabinetes, conselhos, etc., a exemplo da designação de representantes de instituições como Poder Judiciário Estadual, Defensoria Pública Estadual, Ministério Público Estadual, Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, que são órgãos integrantes da Administração Pública Federal ou do Estado do Rio Grande do Sul.

Neste sentido, existem precedentes jurisprudenciais, indicando a inconstitucionalidade de leis municipais que incluem composição de Conselhos Municipais representantes de órgãos de outras esferas de governo, a exemplo das ementas a seguir transcritas:

Ementa: 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)

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: Arminio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 26/07/2010, publicação DJ 10/08/2010) (grifou-se)



Destarte, recomenda-se que a composição do conselho, na forma descrita no art. 3º do projeto de lei analisado, seja revista, devido à manifesta exacerbação da competência municipal.

Neste contexto, conclui-se que a viabilidade técnica e jurídica do projeto analisado, fica condicionada à compatibilização com as recomendações constantes da presente Orientação Técnica (item III), especialmente quanto à composição do referido conselho, pois, não sendo revista, a proposição fica inviável.

IV. Diante do exposto, opina-se pela necessidade de adequação da proposição analisada, quanto a composição do conselho que se pretende criar, não podendo esta prever a presença de membro do Poder Legislativo Municipal ou de representantes de órgãos que integram outras esferas de governo.

O IGAM permanece à disposição.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Everton M. Paim". The signature is fluid and somewhat abstract, with a long horizontal stroke extending to the right.

EVERTON M. PAIM
OAB/RS 31.446
Consultor do IGAM

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Tatiana Matte de Azevedo". The signature is more legible than the one on the left, with clear lettering.

TATIANA MATTE DE AZEVEDO
OAB/RS 41.944
Consultora do IGAM