



Porto Alegre, 18 de junho de 2018.

Orientação Técnica IGAM nº 16.163/2018

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba, RS, por meio do servidor Fernando, solicita reanálise e orientações acerca do projeto de lei nº 21, de 2018, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: “Altera dispositivos da Lei Municipal nº 3.553, de 05 de outubro de 2017”.

II. Preliminarmente, a matéria foi objeto de análise por meio da Orientação Técnica nº 21.772, de 21 de agosto de 2017, ocasião em que se opinou pela viabilidade parcial do projeto de lei nº 47, de 2017, devendo observar as correções recomendadas.

Conforme foi explicado naquela ocasião, esta matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal² quanto à competência deste ente federativo para legislar sobre assuntos de interesse local:

Da mesma forma, considerando que a proposição versa sobre a organização e funcionamento de um Conselho Municipal, órgão que tem funções deliberativas e de assessoramento ao Poder Executivo, depreende-se legítima a iniciativa do Executivo, também nos termos da Lei Orgânica do Município³.

- ¹ Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**:
(...)
II - cuidar da saúde e assistência pública, e **da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência**; (grifou-se)
(...)
Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- ² Art. 6º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe privativamente dentre outras, as seguintes atribuições:
I - legislar sobre assunto de interesse local;
- ³ Art. 52 - Compete privativamente ao Prefeito:
(...)
VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da Lei;
(...)
X – planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;



III. Feitos estes esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material o projeto de lei nº 21, de 2018, destina-se a alterar a Lei nº 3.553, de 5 de outubro de 2017, no tocante às competências, à composição do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (COMDE), à vinculação e à aplicação dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

Em linhas gerais, as atribuições de cada conselho municipal dependerão das políticas públicas a que se referem e das peculiaridades do Município. Porém, como regra, todo conselho municipal tem genericamente como atribuições: assessorar na execução da política pública; deliberar sobre qualquer matéria referente à política pública de que trata; propor ao Executivo a celebração de convênios, parcerias, acordos, contratos e quaisquer outros ajustes objetivando o desempenho de suas atribuições; opinar, deliberar e fiscalizar sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal (executor); elaborar e encaminhar ao Executivo proposta orçamentária referente às políticas públicas; propor ao Executivo a realização de estudos e pesquisas; estimular a participação da sociedade nas políticas públicas; elaborar e alterar o Regimento Interno do Conselho; expedir normas no âmbito de sua competência.

No caso em análise, as alterações às competências do COMDE descritas no art. 4º da Lei Municipal nº 5.583, de 2017, consistem em:

- ✓ no inciso IV, retirar a palavra “municipais” a fim de não restringir a origem dos recursos destinados aos serviços de atendimento e de assistência social às pessoas com deficiência;
- ✓ no inciso V, corrigir a natureza não lucrativa das entidades privadas filantrópicas atuantes no atendimento às pessoas com deficiência;
- ✓ no inciso VII retirar a competência para criação de órgãos governamentais para o atendimento às pessoas com deficiência, pois, de fato, tal atribuição é privativa do Poder Executivo e não do Conselho;
- ✓ no inciso XII, corrigir a aprovação do cadastramento das entidades sediadas no Município que prestem atendimento às pessoas com deficiência, pois tal não significa que desejem ingressar no Conselho;
- ✓ no inciso XIII, retirar das competências do COMDE o encaminhamento de queixas por desrespeito aos direitos das pessoas com deficiência, pois tal atribuição é das autoridades policiais.



IV. Com relação à composição do COMDE, consoante foi explicado Orientação Técnica nº 21.772, de 21 de agosto de 2017, se não decorrer de regra disposta em lei federal, adota-se como diretriz geral o princípio da paridade, isto é, que ao mesmo número de representantes do Poder Executivo deve corresponder o de representantes da sociedade civil, o que somente é possível quando o número total de membros é par.

Quando isto não for possível, devido ao número total de membros ser ímpar ou devido a outras peculiaridades locais por opção do Município, a ligeira maioria deve ser de representantes da sociedade civil, afinal, o Conselho representa a sociedade.

Apesar de se ter apontado na Orientação Técnica nº 21.772, de 21 de agosto de 2017, constata-se que entre os representantes da sociedade civil, permanece 1 (um) representante da Ordem dos Advogados do Brasil (art. 6º, inciso II, alínea “f”). Ocorre que, segundo precedentes jurisprudenciais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS), tal situação configura uma inconstitucionalidade, a exemplo das ementas a seguir transcritas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE RODEIO BONITO. LEI N.º 2.608/06. CRIAÇÃO DO **CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.** PREVISÃO DE INTEGRANTES DE ÓRGÃOS PÚBLICOS DA ESFERA ESTADUAL. **Lei municipal prevendo a participação de integrantes** do Poder Judiciário, do Ministério Público, **da Ordem dos Advogados do Brasil** e de órgãos públicos estaduais na composição do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Previsão de obrigações de **representação de órgãos alheios ao peculiar interesse municipal**, sobre cuja atividade é defeso à norma cidadina dispor. Violação aos arts. 8º e 13 da Constituição Estadual, e art. 30, I e II, da Constituição Federal. Agressão à independência dos poderes. **Inconstitucionalidade. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70043548452, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 10/10/2011) (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)

Outrossim, na alínea “g” do inciso II do art. 6º da Lei nº 3.553, de 2017, consta a indicação de 1 (um) representante do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Sul – CREA/RS, autarquia pertencente à Administração Pública Federal⁴.

Acontece que os Municípios não têm competência para dispor sobre a participação de representantes de órgãos pertencentes à estrutura administrativa de outros entes federativos. Neste sentido, os mesmos precedentes jurisprudenciais do TJRS acima transcritos também orientam a questão:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE RODEIO BONITO. LEI N.º 2.608/06. CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. PREVISÃO DE INTEGRANTES DE ÓRGÃOS PÚBLICOS DA ESFERA ESTADUAL. Lei municipal prevendo a participação de integrantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil e de órgãos públicos estaduais na composição do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Previsão de obrigações de representação de órgãos alheios ao peculiar interesse municipal, sobre cuja atividade é defeso à norma cidadina dispor.** Violação aos arts. 8º e 13 da Constituição Estadual, e art. 30, I e II, da Constituição Federal. Agressão à independência dos poderes. **Inconstitucionalidade. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70043548452, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 10/10/2011) (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.

⁴ Lei Federal nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966: Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências:

Art. 80. **Os Conselhos Federal e Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, autarquias dotadas de personalidade jurídica de direito público, constituem serviço público federal,** gozando os seus bens, rendas e serviços de imunidade tributária total (art. 31, inciso V, alínea a da Constituição Federal) e franquia postal e telegráfica. (grifou-se)



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) (grifos nossos)

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

Dessa forma, diante da impossibilidade de constar um representante da OAB e do CREA/RS, o princípio da paridade restará desatendido, o que requererá correção neste ponto do projeto de lei para então alterar a lei.

V. Sobre as alterações do *caput* e dos incisos III e IV do art. 17 da Lei nº 3.553, de 2017, o fundo especial caracteriza-se pelas restrições determinadas através de lei específica sobre determinadas receitas, criando o vínculo. Para Teixeira Machado e Heraldo da Costa Reis⁵:

O fundo especial deve ser constituído de **receitas específicas e especificadas**, instruídas em lei, ou outra receita qualquer, própria ou transferida, observando-se quanto a estas normas de aplicação estabelecidas pela entidade beneficente. (grifou-se)

Estes autores, ainda, trazem quais são as características necessárias para que os fundos financeiros especiais possam prosperar. Além das receitas específicas, encontram-se: vinculação à realização de determinados objetivos ou serviços; normas peculiares de aplicação; vinculação a determinado órgão da Administração; descentralização interna do processo decisório e plano de aplicação, contabilidade e prestação de contas específica.

⁵ A Lei 4320 Comentada – E a Lei de Responsabilidade Fiscal. Rio de Janeiro: IBAM, 2002 e 2003, págs. 159-160.



Nesse sentido, verifica-se correto que o projeto de lei em análise cumpra com a premissa de *apresentar a qual órgão da Administração o fundo está vinculado*, no caso, a Secretaria Municipal de Assistência Social.

E, sobre as alterações ao § 2º do art. 19 da Lei nº 3.553, de 2017, consoante as competências dos Conselhos Municipais, a definição dos projetos e demais ações nos quais serão aplicados os recursos vincula-se à aprovação do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

VI. Diante do exposto, conclui-se que o projeto de lei nº 21, de 2018, possui objeto juridicamente viável em sua maior parte, entretanto, sua viabilidade completa fica necessariamente condicionada às correções recomendadas no item IV desta Orientação Técnica, a saber: a retirada dos representantes da OAB e do CREA/RS no COMDE (art. 6º, inciso II, alíneas “f” e “g”) e seus reflexos no cumprimento do princípio da paridade entre representantes do Poder Executivo e da sociedade civil no Conselho.

Para evitar que ocorra eventual rejeição do referido projeto de lei, o que dificultaria nova apreciação nesta sessão legislativa, recomenda-se ao Poder Legislativo que sugira ao Poder Executivo a retirada da proposição e, se for o caso, promova as correções necessárias, visando à adequação da proposição ou mantêm a tramitação do PL, mas apresente Mensagem Retificativa alterando o texto da proposição.

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B



Vanessa L. Pedrozo Demetrio
OAB/RS 104.401

