



Porto Alegre, 21 de julho de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 17.880/2021

I. O Poder Legislativo do Município de Carazinho solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 49, de 2021, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: “Dá nova redação ao Artigo 14 da Lei Municipal nº 8.212/17”.

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.

Feitos estes esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material constata-se que a proposição em análise trata de alteração na composição do Conselho Municipal do Bem Estar Animal (COMBEA).

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 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 ligeira maioria deve ser de representantes da sociedade civil, afinal o Conselho representa a sociedade.

Dessa forma, quanto à composição do COMBEA na forma proposta pelo art. 1º do

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 7º - A competência legislativa e administrativa do Município, estabelecida nas Constituições Federal e Estadual, será exercida na forma disciplinada nas leis e regulamentos municipais.

³ Art. 53 – 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;



projeto de lei em análise para o art. 14 da Lei nº 8.212, de 2017, do total de 11 (onze) membros, a bem da verdade contam-se:

- 3 (três) representantes do Poder Executivo do Município: citados no inciso I, alínea “a” (Departamento de Meio Ambiente), alínea “b” (Vigilância Sanitária) e alínea “d” (Secretaria Municipal de Educação);
- 5 (cinco) representantes de entidades da sociedade civil, citados nas alíneas “a” a “c” do inciso II;
- 2 (dois) representantes de órgãos estaduais: citados no inciso I, alínea “c” (Polícia Civil) e alínea “f” (Corpo de Bombeiros);
- 1 (um) representante da Câmara Municipal de Vereadores: citado na alínea “e” do inciso I.

Ocorre que esta composição precisa de ajustes. Primeiro, esclareça-se que os Municípios não têm competência para dispor sobre a presença de representantes de determinadas instituições e de outros entes federativos como a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros em estruturas colegiadas como conselhos, gabinetes de gestão, entre outras afetas ao interesse eminentemente local do Município. Neste sentido, existem precedentes jurisprudenciais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS), 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. 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)**

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

Com relação à presença de 1 (um) representante da Câmara de Vereadores (inciso I, alínea “e”) esclareça-se que se mostra incompatível com as funções precípuas da Câmara Municipal (legislatória e fiscalizatória), a designação de Vereadores para integrar conselho municipal, que é instituído para assessorar o Executivo na execução de políticas públicas específicas. Neste sentido, o TJ/RS já se manifestou:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI QUE REESTRUTURA O CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO, INSTITUINDO, DENTRE SEUS MEMBROS, UM INTEGRANTE DA CÂMARA DE VEREADORES, PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADES TÍPICAMENTE ADMINISTRATIVAS. **AFRONTA AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE ORDEM MATERIAL. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º, 8º, CAPUT, E 10, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, E ARTIGO 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70067950550, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 18/07/2016) (grifou-se)**

Dessa forma, a composição descrita no projeto de lei em análise deve ser revista, de maneira a retirar os representantes da Polícia Civil, do Corpo de Bombeiros e da Câmara de Vereadores, tudo isso sem descuidar de observar sempre o princípio da paridade entre representantes do Poder Executivo e da sociedade civil.

Outrossim, orienta-se que a correção desta composição deve conservar o número ímpar de membros do Conselho, haja vista a seguinte regra específica da Lei Orgânica do Município:

Art. 69 Os conselhos municipais são compostos por número ímpar de membros, observando-se, quando for o caso, a representação da administração, das entidades públicas, associativas, classistas e dos



contribuintes. (grifou-se)

Dessa forma, orienta-se que a inclusão ou retirada de membros do Conselho na composição deve conservar o número total ímpar de membros.

III. Diante do exposto, conclui-se que, da forma como foi redigido, o Projeto de Lei nº 49, de 2021, está inviável.

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 feitas as correções quanto à composição do Conselho Municipal de Bem Estar Animal, 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