

Porto Alegre, 14 de dezembro de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 33.078/2017 e 33.084/2017

I. O Poder Legislativo do Município de Serafina Corrêa, RS, por meio da assessora jurídica Claudete Pissaia, solicita análise e orientações acerca do projeto de lei nº 118, de 2017, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: "Reestrutura o Conselho Municipal de Habitação e Saneamento Básico e disciplina o funcionamento dos respectivos fundos municipais".

II. Quanto aos fundos, cabe lembrar que a sua criação observará as determinações impostas pela Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, em seus arts. 71 a 74:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Em realidade, 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 Reis¹:

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.

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

¹ MACHADO JR., J. Teixeira. REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4320 Comentada – E a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: IBAM, 2002 e 2003. P. 159-160.



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.

Com efeito, o Fundo deve ser instituído e utilizado para os fins que tecnicamente o justificam, sob pena de sua ilegalidade.

Alerta-se que os Fundos Municipais deverão estar previstos no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), tendo em vista que todas as ações governamentais deverão estar planejadas e contempladas nestas peças orçamentárias.

III. Esta matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal² e a Lei Orgânica Municipal³ quanto à autonomia deste ente federativo para legislar sobre determinadas matérias de interesse local.

Da mesma forma, considerando que a proposição versa sobre a organização e funcionamento dos serviços públicos locais, depreende-se legítima a iniciativa do Executivo, também nos termos da Lei Orgânica do Município⁴.

IV. Prosseguindo na análise, 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.

² Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

³ Art. 10. 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 assuntos de interesse local;

⁴ Art. 46. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

III – criação ou supressão de órgãos ou serviços do Executivo;

(...)

Art. 66. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

I – a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)

XV – prover os serviços e obras da Administração Pública; (grifou-se)

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

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.

Com relação especificamente à composição do Conselho Municipal de Habitação e Saneamento Básico na forma proposta pelo art. 10 do projeto de lei em análise, constata-se que não foi observado o princípio da paridade, pois se verifica uma grande desproporção: apenas 4 (quatro) representantes do Poder Executivo (citados nas alíneas "a" a "d" do inciso I) enquanto que há 6 (seis) representantes da sociedade civil (citados na alínea "c" do inciso II, nas alíneas "a" a "c" do inciso III e nas alíneas "a" e "b" do inciso IV), pois os movimentos populares organizados nada mais são do que a própria sociedade civil.

Quanto ao citado no inciso II do art. 10 a título de "setor privado" e na alínea "c" do inciso III, esclareça-se a bem da verdade que tais representantes de instituições como a Caixa Econômica Federal (órgão federal), o Bannisul e a Companhia Riograndense de Saneamento – Corsan (órgãos estaduais) são estranhos ao interesse local e à estrutura administrativa do Município.

Ocorre que os Municípios não têm competência para dispor sobre a participação de representantes de órgãos estranhos ao chamado 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 CÂNOAS. 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 citadina 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 federais ou estaduais em conselho municipal é pretender submeter o interesse do Estado ao interesse do Município.

Dessa forma, já se infere de antemão que a composição do Conselho Municipal de Habitação e Saneamento Básico necessita ser revista, pois com a

retirada dos citados representantes estranhos ao interesse local, o princípio da paridade ficará desrespeitado.

V. Diante do exposto, com relação apenas ao Fundo Municipal de Saneamento Básico, opina-se pela sua viabilidade (vide item II desta Orientação Técnica).

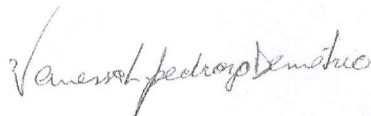
Por outro lado, com relação ao item IV desta Orientação Técnica, conclui-se pela inviabilidade jurídica do projeto de lei nº 118, de 2017, em face da inobservância do princípio da paridade e da inconstitucionalidade para o Município legislar sobre participação de representantes dos órgãos federais e estaduais como membros de seus conselhos, conforme assentado na jurisprudência.

Porém, para evitar que ocorra eventual rejeição do referido projeto de lei, o que dificultaria nova apreciação nesta sessão legislativa, recomenda-se sugerir ao Poder Executivo que o retire e promova as correções necessárias, visando à sua correta apresentação ao parlamento⁵.

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM



Vanessa Lopes Pedrozo Demétrio
OAB/RS 104.401
Consultora do IGAM



Fabiano Tronco de Vargas
Contador, CRC/SC 23.643
Consultor do IGAM

⁵ Constituição Federal:

Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.