

Porto Alegre, 30 de junho de 2017.

Informação nº 1.412/2017

Interessado: Município de [...] – Poder [...].
Consulente: [...], [...].
Destinatário: [...].
Consultor(es): Vanessa Marques Borba e Bartolomê Borba.
Ementa: 1. Projeto de Lei nº 30/2017, “institui o Conselho Municipal da Rede de Apoio à Escola – CONRAE e dá outras providências”. Questionamento sobre a possibilidade de membros de órgãos estaduais integrarem o referido Conselho.
2. Conforme entendimento do Tribunal de Justiça do Estado, é inconstitucional a inserção de membros de órgãos do Estado em conselhos municipais, pois exorbita a autonomia do ente local. Considerações.

É solicitado, através de consulta eletrônica, registrada nesta DPM sob nº 35.278/2017, parecer sobre a possibilidade de membros de órgãos estaduais integrarem Conselho Municipal. A consulta está posta nos seguintes termos:

O Poder [...] Municipal encaminhou o Projeto de Lei de nº 30/2017 que institui o CONRAE - Conselho Municipal da Rede de Apoio à Escola.

No referido projeto há previsão de membros de órgãos estaduais: 25ª Coordenadoria Regional de Educação; 1 (um) representante da Polícia Militar do RS vinculado ao PROERD; 1 representante das escolas estaduais de [...].

Conforme o Parecer Jurídico encaminhado pelo Poder Legislativo, o qual anexo, há inconstitucionalidade no referido projeto, por inserir no Conselho membros de órgãos estaduais.

Todavia, em todos os conselhos municipais existe órgãos do Estado, tais como Conselho do Meio Ambiente, Conselho da Educação, Conselho do Desenvolvimento Estadual. O Município, inclusive, possui servidores públicos municipais em Conselhos Estaduais. Ora, a lei estadual também não restaria inconstitucional?

Portanto, há dúvida quanto ao entendimento exarado no Parecer Jurídico do Poder Legislativo.

Desse modo, solicito a verificação da (in)constitucionalidade no Projeto acima referido.

Examinada a matéria, passamos a opinar.

1. Os Conselhos Municipais são órgãos pertencentes à estrutura do Poder [...], cujo surgimento e número cada vez mais representativo se deve à adoção de um modelo de democracia participativa instituída a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A função primordial dos conselhos é a de auxiliar, tecnicamente, o [...] naquelas tarefas para as quais foram criados, objetivando debater, opinar, direcionar, indicar o melhor caminho para alcançar os objetivos da Administração, que devem visar, sempre, ao bem da comunidade. Aliás, a motivação da existência dos conselhos é, fundamentalmente, apurar, junto à comunidade, as suas carências e maneiras mais rápidas e menos onerosas de resolver conflitos e demandas por ela apresentadas.

Os Conselhos são, portanto, órgãos do [...], criados através de lei, cujo projeto é de iniciativa privativa deste Poder. É no texto normativo desta lei que devem estar definidas suas características, como a forma da sua composição, o período de duração do mandato dos conselheiros, as respectivas atribuições, as suas funções, etc¹.

¹ Para alguns conselhos há disposições normativas federais que estabelecem requisitos específicos que devem ser observados por todas as esferas administrativas, como é o caso, por exemplo, do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho do Meio Ambiente. Aqueles conselhos em relação aos quais a União não editou normas gerais, vale o que dispuser, no âmbito do Estado, a lei estadual, e no âmbito do Município, o que expressar a lei municipal.

2. Especificamente no que tange ao objeto da consulta, a composição do Conselho Municipal de Apoio à Escola – CONRAE, que o Projeto de Lei nº 30/2017 pretende criar, impõe-se referir, preliminarmente, que os conselho, por se tratarem de órgãos fundamentais para a democracia participativa, é recomendável que sua composição seja paritária, ou seja, contar com igual número de representantes da administração e da sociedade civil, o que, pelo que se observa do art. 3º da proposição, não está sendo observado.

Especificamente quanto à inserção de representantes de órgãos estaduais em conselhos municipais, é entendimento do Judiciário Estadual que o ente local não tem competência para impor atribuições a outros entes ou entidades da federação. Nesse sentido são as decisões que abaixo colacionamos:

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.²

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA MARIA. AUSÊNCIA DE COMPETENCIA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. Competência legislativa amplamente extrapolada por infração aos princípios da isonomia, autonomia e harmonia entre os poderes de estado; vícios materiais e formais. Violação aos artigos 3º, 8º, caput, 10, 13, caput, 60, incisos I e II, alínea "d", 82, incisos II, III e VII, 93, inciso II, 95, inciso V, 99, 108, parágrafo 4º, 109 e 110, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 5º, caput, da Constituição Federal. Efeitos de operar a retirada do ordenamento jurídico das expressões "um representante da 4ª Delegacia Regional de Saúde", "um representante do

² Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050963503, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 15/04/2013.

Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), "um representante do IBAMA", "um representante da Brigada Militar" e "um representante da 8ª Delegacia de Educação", previstas no art. 8º da Lei 3.871, de 10 de Abril de 1.995, bem como da Lei 5.346, de 27 de Agosto de 2.010, a qual deu "nova redação ao parágrafo 2º, do art. 3º da Lei Municipal 3.871, de 10-04-1995", ambas do Município de Santa Maria. A aplicação das leis anteriores - matéria esta apenas tangenciada em sede de informações mas que pode, até por economia processual ser enfrentada no caso em exame - implicaria afronta à regra constante na Lei de Introdução do Código Civil, complementar à Carta Magna, a qual veda expressamente o chamado efeito repristinatório, ou seja, a revogação da lei nova, que revogou regra anterior, não restabelece, "ipso facto", a eficácia desta (artigo 2º, § 3º); destarte, deve ser aplicada a lei vigente naquilo que não foi declarado inconstitucional, pelo que a eficácia repristinatória da legislação anterior vai aqui afastada de modo expresse. A imediata desarticulação do Conselho Municipal de Saúde de Santa Maria inevitavelmente causará graves prejuízos à população, sobre ferir o princípio da continuidade do serviço público, pelo que presentes, na hipótese, as motivações de segurança jurídica e interesse social para modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do artigo 27, da Lei 9.868/99, impondo-se o diferimento da eficácia desta decisão pelo prazo de 6 (seis) meses, contados a partir da publicação do acórdão. O prazo relativamente longo se fundamenta da relevância absoluta dos serviços de saúde e na proximidade das eleições municipais, que levarão a uma maior demora na elaboração de novas leis municipais disciplinando as matérias impugnadas. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA.**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO - COMUDE. PARTICIPAÇÃO DE MEMBROS OU REPRESENTANTES DA MAGISTRATURA, DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. Há inconstitucionalidade formal e material na norma municipal que determina a participação de membros ou representantes da Magistratura, do Ministério Público em Conselho Municipal de desenvolvimento de Xangrilá - COMUDE. Precedentes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.³

³ Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70047376090, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 23/04/2012.

ADIN. CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA E SEGURANÇA. PARTICIPAÇÃO DE REPRESENTANTES DO PODER JUDICIÁRIO, DO MINISTÉRIO PÚBLICO, DA POLÍCIA CIVIL E DA BRIGADA MILITAR. **Manifesta a inconstitucionalidade da lei municipal que envolve, em Conselho Municipal, a atividade de agente estadual. Afronta à autonomia funcional e administrativa do Ministério Público. CE, arts. 108, § 4º, 109 e 111. CF, art. 127, § 1º. Invasão do legislador municipal à competência legislativa privativa de Poderes do Estado, na medida em que atribui a si competência para dispor sobre a prática de atos por parte de membro do Poder Judiciário Estadual, em afronta à regra do art. 8º da CE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**⁴ (grifamos)

3. Por todo o exposto, respondemos objetivamente à consulta no sentido de que, conforme se verifica nas decisões acima, é inconstitucional a inserção de membros de órgãos do Estado em conselhos municipais, pois exorbita a autonomia do ente local.

São as informações que julgamos pertinentes à consulta formulada.



Vanessa Marques Borba
OAB/RS nº 56.115



Bartolomê Borba
OAB/RS 2.392

⁴ Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70030653091, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Aquino Flôres de Camargo, Julgado em 14/12/2009.