

Santa Fé do Sul, 22 de Agosto de 2017.

Ofício nº 073/2017 – A.G./NT..

(favor mencionar este número)

Ref.: REQUERIMENTO Nº 066/2017.

Assunto: “Como estão sendo utilizados os recursos provindos do DADE – Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias, no município?”;

“Como é definido o uso das verbas oriundas do DADE – Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias para a realização de obras no município?” e,

“Há por parte da Administração Municipal algum planejamento para destinação dessa verba? Em caso positivo. O Poder Legislativo como órgão fiscalizador pode através de uma Comissão Especial de Vereadores (CEV) participar do planejamento e destinação desses recursos?”.

OPJ.

Excelentíssimo Senhor Presidente:



O atuante Vereador José Emidio Calazans, por meio do requerimento de referência, solicita informações acima transcritas. Sobre o assunto, que merece nossa melhor atenção, cumpre-me informar:

Os recursos advindos dos convênios já celebrados com a Secretaria de Estado de Turismo, por meio de sua estrutura básica do Departamento de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios Turísticos – DADETUR foram, ou estão sendo, utilizados nas obras e serviços de revitalização dos monumentos; sinalização semafórica; revitalização do centro, etapa V (canteiros centrais das avenidas); revitalização da “Praça da Bíblia”; revitalização do “Parque Cidade da Criança” e construção do “Parque Linear” (Avenida Mangará). Cabe ressaltar aqui, que os recursos que estão sendo aplicados nas obras e serviços supra relacionados referem-se ao Fundo de Melhorias das Estâncias exercício 2016, com exceção da obra de construção da concha acústica, na “Praça Salles Filho”, cujos recursos provêm do exercício de 2015.



A aplicação dos recursos provenientes do Fundo de Melhorias das Estâncias se dá em consonância com as normas e legislação disciplinadora vigente, abaixo citadas:

- Lei 6.470/1989 – Cria o DADETUR;
- Decreto 31.257/1990 – Regulamenta o Fundo de Melhorias das Estâncias e o seu uso;
- Lei 7.862/1992 – Estabelece normas de funcionamento para o Fundo de Melhorias das Estâncias;
- Decreto 36.856/1993 – Regulamenta o Conselho de Orientação e Controle do Fundo de Melhorias das Estâncias;
- Emenda Constitucional nº 4 de 1996 – Referente ao orçamento do Fundo de Melhorias das Estâncias;
- Decreto 56.638/2011 – Regulamenta a Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo, colocando o DADETUR sob sua tutela e,
- Lei 16.283/2016 – O Fundo de Melhorias dos Municípios Turísticos – FUMTUR vincula-se ao Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias – DADE, que passa a ser denominado Departamento de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios Turísticos – DADETUR, subordinado à Secretaria de Turismo, à qual incumbe presta-lhe suporte técnico e administrativo.

Dessa forma, os objetos dos convênios são apresentados primeiramente ao Conselho Municipal de Turismo e, após aprovação, seguem ao Conselho de Orientação e Controle do Fundo de Melhorias das Estâncias – COC, por meio de planos de trabalho, que será analisado conforme estabelece o Decreto nº 36.856/1993. Quando o Conselho aprova os objetos, a Prefeitura desenvolve um projeto para cada um deles, explicando detalhadamente como será utilizada a verba que receber do DADETUR. O departamento então analisa tecnicamente cada projeto e os aprova quando estiverem de acordo com as normas, quando então é celebrado o convênio e, a partir daí, os recursos começam a ser liberados.

O Conselho Municipal de Turismo, citado no parágrafo acima, foi criado pela Lei Nº 3.547, de 29 de Março de 2017 e seu artigo 3º estabelece a competência de seus membros e considerando as disposições contidas na legislação estadual e municipal, a municipalidade estabelece diretrizes referentes ao desenvolvimento turístico da cidade.


No que tange a participação do “Poder Legislativo como órgão fiscalizador pode através de uma Comissão Especial de Vereadores (CEV) participar do planejamento e destinação desses recursos”, permita-me Senhor Presidente e Senhor Vereador subscritor, encaminhar anexo a este o Parecer elaborado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, que trata sobre a participação de membros do Poder Legislativo nos Conselhos Municipais, que mais uma vez transcrevo: “... Em suma, a composição do Conselho Municipal deverá ser somente de membros



do Executivo Municipal e da sociedade civil, sendo que a participação de representante do Poder Legislativo é inconstitucional por afronta ao princípio constitucional da separação de poderes (art. 2º da Constituição da República)".

Pela oportunidade, envio-lhe protestos de elevada estima e distinta consideração, extensivos aos seus Ilustres Pares.

Atenciosamente,



Ademir Maschio  
Prefeito Municipal

Excelentíssimo Senhor  
**Marcelo Alessandro Favaleça**  
Presidente à Câmara Municipal  
Santa Fé do Sul – SP.



## PARECER

Nº 1838/2017

- OA – Organização Administrativa. Conselhos municipais. Composição. Membros. Impossibilidade de participação do Poder Legislativo. Princípio da separação entre os poderes. Considerações.

### CONSULTA:

Solicita o consulente esclarecimentos sobre a participação de membro do Poder legislativo no Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente.

### RESPOSTA:

Os Conselhos constituem um prolongamento do Poder Executivo com o objetivo específico de estudar, incentivar e apresentar sugestões e conclusões a respeito dos assuntos que lhe são afetos. Não possuem personalidade jurídica, não legislam e nem julgam. São organismos de consulta, em cujo âmbito são discutidas as políticas públicas. O papel fundamental destes órgãos consiste em colaborar para a formulação de políticas públicas, auxiliando a autoridade local nas tomadas de decisões, fiscalizando ou mesmo gerindo determinadas áreas de atuação municipal, cujo interesse ou importância tornem necessário certo direcionamento e certa especialização.

Com efeito, os Conselhos pertencem à estrutura organizacional do Poder Executivo. Logo, é certo que qualquer Conselho Municipal deve ser criado por lei de iniciativa reservada ao Executivo, consoante o disposto no artigo 61, §1º, II, "e" da Constituição da República, comando este aplicável aos Municípios, por se tratar de princípio informador do

processo legislativo.

É de se considerar que os Conselhos são instrumentos de democratização da gestão pública e, por tal motivo, os princípios da representatividade e da legitimidade devem informar a sua composição. Em assim sendo, a observância do princípio da paridade, e consequentemente do postulado da isonomia, é fundamental para a legitimidade de sua atividade consultiva e para a discussão das políticas públicas. Portanto, tais conselhos devem ser integrados por representantes do próprio Executivo Municipal e da sociedade civil, estes últimos a título de convidados, mesmo porque o Poder Público não pode obrigar nenhuma outra entidade pública ou privada a indicar membro para compor qualquer conselho. A participação nestes casos é, portanto, facultativa.

Sendo assim, a participação de outros poderes no Conselho se revela de todo inadequado e até mesmo inconstitucional estabelecer que representantes de órgãos públicos de outras esferas de governo e até mesmo do Ministério Público, participem da composição do conselho municipal. A propósito do tema vale transcrever excerto do parecer IBAM nº 1094/2010:

*"Absolutamente impróprio é que, de um Conselho Municipal, criado por lei municipal, venha a fazer parte representantes dos governos estadual e federal, como o Delegado de Polícia, o Comandante da Polícia Militar, o Comandante do Corpo de Bombeiros, o Chefe da Polícia Rodoviária, o representante do Poder Judiciário, o representante do Ministério Público. E nem competência tem o Prefeito para nomear tais pessoas para integrar um conselho municipal, já que essa alternativa constitui uma inversão da organização político-administrativa adotada no País, sendo mesmo uma afronta ao que determina o art. 2º da CF, de que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são poderes independentes, e ao que estipula o art. 18, de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são autônomos. (...) Tal conselho, contudo, deve ser integrado por*

*representantes do Executivo Municipal e de entidades privadas."*

De igual forma, decisão do STF em relação à participação do MP no CONAMA. Confira-se:

*1. O rol de atribuições conferidas ao Ministério Público pelo art. 129 da Constituição Federal não constitui numerus clausus. (...) Participação que se dá, porém, apenas na condição de membro convidado e sem direito a voto. "a possibilidade de participação do Ministério Público fluminense no Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente não é inconstitucional, se se entender que o Parquet comporá esse órgão enquanto membro convidado e sem direito a voto. Exatamente como se dá, por ilustração, com a participação do Ministério Público Federal no Conselho Nacional de Meio Ambiente - Conama. (trecho do inteiro teor da STF - ADI: 3463 RJ, Relator: Min. AYRES BRITTO, Data de Julgamento: 27/10/2011)*

Em relação à participação do Poder legislativo, cabe dizer que seus membros encontram-se impedidos de participar de Conselhos Municipais, salvo o caso de vereador licenciado para exercício de cargo de Secretário Municipal. Tal impedimento deriva do art. 54, II, "b" da CRFB/88, aplicável aos Municípios por simetria (art. 29, *caput* da CRFB/88) e de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais. Vejamos:

"Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

[...]

II - desde a posse:

[...]

b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades referidas no inciso I, "a";

[...]"

Cabe frisar, as proibições do dispositivo constitucional acima transcrito correspondem a incompatibilidades cuja inobservância dá ensejo à cassação do mandato, nos exatos termos em que estabelece o inciso I do artigo 55 da CRFB/88.

Com efeito, as restrições impostas pelo legislador constituinte têm por objetivo impedir o comprometimento do pleno exercício da função parlamentar e, em última análise, a própria independência do Legislativo.

O magistério de José Cretella Júnior aponta na mesma direção, verbis:

"O fundamento da proibição, é de natureza ética para impedir que o congressista, desde a expedição do diploma, ou desde a posse, fique à mercê de Chefes do Executivo ou de Diretores de outras entidades, perdendo, assim, a independência necessária ao pleno exercício do mandato que lhe foi delegado pelo povo.

[...]

Tanto a imunidade parlamentar como a proibição de acumular determinados cargos ou celebrar contratos tem a mesma finalidade: assegurar aos integrantes do Poder Legislativo condições para o cumprimento pleno do mandato outorgado." (In: JUNIOR, José Cretella. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Forense, 1992, págs. 2641 e 2642).

Pontes de Miranda, ao comentar a Carta de 1967, esclarece que as referidas incompatibilidades "fundam-se em razões de ordem moral, que libertem os órgãos do povo dos tentáculos do Poder Executivo e das sugestões subornantes" (In: PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Comentários à Constituição de 1967, com a emenda nº 1, de 1969. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1970, Tomo III, págs.28 e

29). Por certo, o exercício de cargo ou função, por membro do Poder Legislativo, em órgão do Poder Executivo implica subordinação ao Chefe daquele Poder, ferindo assim o princípio da separação entre os poderes.

Contudo, o impedimento à representação direta de membros da Câmara Municipal junto aos Conselhos não os impossibilita ao exercício de papel atuante, uma vez inafastável a prerrogativa fiscalizatória do Poder Legislativo. A este, portanto, cabe acompanhar as atividades desenvolvidas pelos Conselhos; idealmente, poderá inclusive aproveitar as informações ali produzidas em sua própria atividade legiferante, contribuindo para o melhor atendimento ao interesse público por meio da atuação harmônica prevista no art. 2º da CRFB/88.

Em suma, a composição do Conselho Municipal deverá ser somente de membros do Executivo Municipal e da sociedade civil, sendo que a participação de representante do Poder Legislativo é inconstitucional por afronta ao princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º da Constituição da República).

É o parecer, s.m.j.

Jean Marc Weinberg Sasson  
Assessor Jurídico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 01 de junho de 2017.

RECEBIDO  
DATA: 29/08/2017