

P A R E C E R

Nº 0675/2024¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei. Iniciativa do Chefe do Executivo. Altera a Lei que institui o Conselho Municipal de Trânsito e Transporte. Inclusão de representantes de entidades profissionais na composição. Análise de validade. Considerações.

CONSULTA:

A consulente envia para análise projeto de lei, de iniciativa do Chefe do Executivo local, que altera lei que institui o Conselho Municipal de Trânsito e Transporte, visando incluir representantes de entidades profissionais na composição.

A consulta vem acompanhada da referida propositura e da lei que visa ser alterada.

RESPOSTA:

Como se sabe, os Conselhos Municipais 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; são criados por lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo local, conforme expressa determinação do art. 61, § 1º, II, "e" da Constituição Federal. Assim, em última análise, tais conselhos devem ser integrados por representantes do próprio Executivo Municipal e da sociedade civil, estes últimos a título de convidados.

¹PARECER SOLICITADO POR EUCLIDES DE QUADROS, ANALISTA PARLAMENTAR - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

Nesse toar, 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 conseqüentemente do postulado da isonomia, é fundamental para a legitimidade de sua atividade consultiva e para a discussão das políticas públicas.

Dentro do contexto apresentado, o art. 2º da Constituição Federal consagra o postulado da separação de poderes, pelo qual fica vedado aos poderes excederem suas atribuições, invadindo a esfera de competência um dos outros. Neste passo, a função típica do Poder Legislativo é a edição de leis gerais e abstratas, bem como a fiscalização dos outros Poderes, ao passo que a sua função atípica é a administração interna.

Já o Poder Executivo tem como função típica a administração e o exercício do poder de Governo. Compete, pois, ao Poder Executivo, realizar as medidas que traduzam atos de gestão da coisa pública, sujeitando-se, a seu próprio julgamento administrativo de conveniência e oportunidade.

Os Conselhos ou Comissões Municipais, como explicitado anteriormente, se inserem no rol de órgãos colegiados de assessoramento, integrantes da estrutura organizacional da Administração local, com o objetivo específico de estudar, incentivar e apresentar sugestões e conclusões a respeito dos assuntos que lhes são afetos. Não tem personalidade jurídica, não legislam, nem julgam, por isso são organismos de consulta, voltados para a discussão das políticas públicas locais.

Por sua vez, os membros de conselhos integram a categoria de "agentes honoríficos", que, no dizer de Hely Lopes Meirelles:

São cidadãos convocados, designados ou nomeados para prestar, transitoriamente, determinados serviços ao Estado, em razão de sua condição cívica, de sua honrabilidade ou de sua notória capacidade profissional, mas sem qualquer vínculo

empregatício ou estatutário e, normalmente, sem remuneração. Tais servidores constituem o chamado múnus público, ou serviços públicos relevantes, de que são exemplos a função de jurado, de mesário eleitoral, de comissário de menores, de presidente ou membro de comissão de estudo ou de julgamento e outros da mesma natureza.

Os agentes honoríficos não são agentes públicos, mas momentaneamente exercem uma função pública, e enquanto a desempenham, sujeitam-se à hierarquia e disciplina do órgão a que estão servindo, podendo receber um pro labore e contar o período de trabalho como de serviço público. Não incidem as proibições constitucionais de acumulação de cargos, funções ou empregos (art. 37, XVI e XVII, da CF/88), porque sua vinculação com o Estado é sempre transitória e a título de colaboração única, sem caráter empregatício. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 20 ed. São Paulo: Malheiros. 1995. p. 75/76).

Nesse passo, o papel fundamental desses 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.

É de se dizer ainda que é impróprio que em um Conselho Municipal, criado por lei municipal, venha a fazer parte representantes da administração pública estadual e/ou federal mesmo que de algum modo suas atribuições tenham contato com o objeto do Conselho. Tais participações no Conselho Municipal representam grave violação ao pacto federativo encartado nos arts. 1º e 18 da Constituição Federal.

Pois bem. Temos que a propositura em tela pretende inserir um representante da Associação dos Arquitetos, Agrônomos e Engenheiros do Município; um do Sindicato dos Trabalhadores Rodoviários do município; e um da Ordem dos Advogados do Brasil.

Nesse sentido, a participação de representantes de órgãos e entidades estaduais ou federais, como Ministério do Turismo, Ministério Público, Polícia militar, OAB somente é admitida a título de convidados (facultativa) e mesmo assim sem direito a voto.

Isto posto, não vislumbramos óbices ao regular prosseguimento da propositura submetida à exame, se esta prever que o representante da OAB poderá ser incluído ao Conselho somente como convidado e sem direito a voto.

É o parecer, s.m.j.

Marcella Meireles de Andrade
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 12 de março de 2024.