

Porto Alegre, 14 de maio de 2026.

Orientação Técnica IGAM nº 8.782/2026.

I. Relatório

O **Poder Legislativo do Município de Encantado** solicita análise e orientação técnica acerca do Substitutivo nº 1 ao Projeto de Lei nº 9, de 2026, de autoria do Poder Executivo, que “Cria o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (COMDIM) e o Fundo Municipal dos Direitos da Mulher (FMDM), institui o Organismo de Políticas para as Mulheres – OPM no âmbito do Município de Encantado, vinculado ao Gabinete do Prefeito, e dá outras providências”.

II. Análise técnica

Preliminarmente, constata-se que a matéria foi objeto de análise nesta consultoria por meio das Orientações Técnicas nº 4.548/2026 e 5.228/2026.

De qualquer forma, e considerando que se trata de um Substitutivo, reitera-se que a matéria se encontra inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal² quanto à autonomia desse ente federativo para dispor sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual quando for cabível.

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 e, ainda, que a criação de fundos especiais é matéria orçamentária, por estas razões se depreende legítima a iniciativa do Prefeito, também nos termos da Lei Orgânica do Município³.

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;

² Art. 6º Ao Município compete prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

II – instituir suas leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;

³ Art. 57. **Compete privativamente ao Prefeito:**

(...)

Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material, a política pública sobre determinada matéria funciona sob a condução dos conselhos municipais, que constituem o chamado “controle social”, expressão do princípio da participação política, instâncias sem personalidade jurídica própria, com atribuições consultivas, deliberativas e fiscalizadoras das políticas públicas, para assessoramento ao Executivo, compostos de agentes de vários setores da sociedade, e que atuam mediante apoio técnico e financeiro do órgão a que se vinculam. É de se destacar, outrossim, que no âmbito municipal, a condução das políticas públicas pelos respectivos Conselhos, chega ao nível mais próximo dos cidadãos.

Como regra, as atribuições de cada conselho municipal dependerão das políticas públicas a que se referem e das peculiaridades do Município. Porém, em linhas gerais, todo conselho municipal tem como atribuições: assessorar na execução da política pública; deliberar sobre qualquer matéria referente à política pública de que trata; propor ao Executivo a celebração de convênios, parcerias, acordos, contratos e quaisquer outros ajustes objetivando o desempenho de suas atribuições; opinar, deliberar e fiscalizar sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal (executor); elaborar e encaminhar ao Executivo proposta orçamentária referente às políticas públicas; propor ao Executivo a realização de estudos e pesquisas; assessorar a análise de prestações de contas; estimular a participação da sociedade nas políticas públicas; elaborar e alterar o Regimento Interno do Conselho; expedir normas no âmbito de sua competência.

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 decisão do Município, não for possível a exatidão paritária, a ligeira maioria deve ser de representantes da sociedade civil, afinal, o Conselho representa a sociedade.

Ocorre que não existe legislação federal específica a dispor sobre a composição de conselhos dos direitos da mulher no nível municipal. Portanto, esta é uma decisão política de cada Município, devendo apenas ser utilizado como diretriz geral o princípio da paridade, o que se observa cumprido no **art. 2º** do projeto de lei, pois constam 5 (cinco) representantes de órgãos do Executivo (inciso I, alíneas “a” a “e”) e 5 (cinco) membros de entidades da sociedade civil (inciso II), totalizando assim 10 (dez) membros.

VI – **dispor sobre sua organização, funcionamento**, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; Alterado pela emenda à LOM nº 36/05 - 30/12/2005 (grifou-se)

Comente-se também apenas que, no objetivo de estabelecer composição paritária entre organizações governamentais e entidades da sociedade civil, o número total par de membros pode dificultar a tomada de decisões em caso de empate, mas tal situação pode ser dirimida, desde que expressamente prevista, no Regimento Interno a ser elaborado pelo próprio Conselho.

De resto, demais regras quanto ao prazo de mandato dos conselheiros, possibilidade de recondução, realização das reuniões, e a estrutura da organização interna do Conselho, fazem parte da competência que somente ao próprio Município cabe exercer quanto à organização e funcionamento dos seus conselhos.

No mérito do projeto, convém rever a redação do **art. 6º**, pois O COMDIM não pode deter atribuições para receber e esclarecer denúncias que atentem contra os direitos da mulher, bem como direcionar para orientação nas áreas jurídica e psicológica. Isso seria papel do OPM ou de outro órgão local, de comum acordo com outros órgãos como Ministério Público, Defensoria Pública, Brigada Militar e Polícia Civil. Conselho faz apenas controle social.

Quanto ao Fundo Municipal dos Direitos da Mulher – FMDM (**arts. 8º a 10**), a proposição já contém um núcleo normativo relevante, pois define sua natureza contábil, vinculação ao OPM, fontes de receita, finalidades de aplicação e participação do COMDIM. Ainda assim, o grau de detalhamento atualmente previsto é insuficiente para dar segurança jurídica e operacional à execução orçamentária, financeira e ao controle do FMDM.

A disciplina dos fundos especiais exige que a lei de criação não se limite a anunciar a existência do fundo, mas estabeleça parâmetros mínimos de gestão e controle. Nesse sentido:

Lei nº 4.320/1964, arts. 71 e 74:

Artigo 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.

(...)

Artigo 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.

Por isso, há necessidade de detalhamento adicional na própria lei, sem prejuízo de complementação posterior por decreto. O regulamento pode disciplinar rotinas administrativas, mas os elementos essenciais de gestão, aplicação e controle do Fundo devem constar no texto legal.

Constata-se no **art. 8º** que o Fundo será vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social, o que somente estará correto se esta for o órgão local competente para a política pública dos direitos da mulher na atual estrutura administrativa do Município.

Um ponto essencial é a vinculação do Fundo ao planejamento orçamentário. Recomenda-se prever expressamente que a execução do FMDM dependerá de dotação específica na **LOA**, compatibilidade com o **PPA** e a **LDO**, bem como de plano de aplicação aprovado pelo COMDIM. Isso evita que o fundo exista apenas formalmente, sem lastro orçamentário nem critério objetivo de priorização das despesas.

Ainda no mérito, o texto acerta ao diferenciar o Organismo de Políticas para as Mulheres (OPM) de outros serviços especializados e dos equipamentos socioassistenciais. Esse recorte reduz sobreposição com CRAS, CREAS e outros serviços setoriais. Também é adequada a previsão de elaboração de plano municipal, atuação intersetorial e relatório anual de atividades.

Se a implantação do OPM ou do Fundo implicar criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental com aumento de despesa, o processo deve observar a responsabilidade fiscal. A exigência legal é objetiva:

Lei Complementar nº 101/2000, art. 16, caput, I e II:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa **será acompanhado de:**

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

(grifou-se)

O ponto de maior atenção está na suficiência da nomenclatura adotada para fins de adesão e de futuras transferências voluntárias estaduais. Embora o Decreto nº 58.675/2026 admita OPM ou setor equivalente, o Decreto nº 58.676/2026, ao alterar o Anexo do Decreto nº 56.939/2023, passou a exigir redação mais específica para o programa:

Decreto nº 58.676, de 16 de março de 2026 (DOE de 17/03/2026), art. 1º, Anexo Único, e art. 2º:

“Programa Estadual de Proteção e Promoção aos Direitos das Mulheres — Adesão ao Programa, com a constituição de coordenadoria da mulher ou de Centro de Referência da Mulher.”

“Este Decreto entra em vigor no prazo de sessenta dias a contar da data de sua publicação.”

Há fundamento consistente para defender que o OPM exerça função equivalente à de coordenadoria municipal de políticas para as mulheres. Ainda assim, a redação atual deixa risco residual de interpretação formalista pelo Estado, razão pela qual convém explicitar no texto legal que o OPM exercerá, no âmbito local, a função de coordenadoria municipal de políticas para as mulheres, sem prejuízo da denominação adotada pelo Município.

Também é necessário separar a validade da lei municipal da eficácia externa para captação de recursos. A criação do OPM não assegura, por si só, habilitação automática a convênios estaduais, pois permanecem exigíveis a adesão formal ao programa, a celebração de convênios, a disponibilidade orçamentária e financeira, a organização da rede local de atendimento, a alimentação do sistema unificado quando implantado e os demais requisitos do **Decreto nº 56.939/2023**, especialmente os previstos em seu **art. 4º, caput e § 2º**, além do monitoramento constante de seu **art. 3º, caput**.

No texto do projeto de lei, pondere-se também que não se trata de atribuir ao OPM no **art. 14, IX**, poder próprio para firmar parcerias e gerir recursos como se o órgão tivesse autonomia negocial. A redação deve indicar que a Coordenadoria articula a captação de recursos, acompanha sua execução e propõe parcerias, cabendo a celebração formal ao Município, por suas autoridades competentes e com observância da **Lei Federal nº 13.019/2014**, quando houver parceria com organizações da sociedade civil.

O **art. 14, XVI**, merece ajuste para evitar sobreposição com atribuições técnicas e sigilosas dos serviços especializados. O mais seguro é delimitar o “acompanhamento dos casos” como acompanhamento intersetorial de fluxos, encaminhamentos e articulação da rede, sem atendimento técnico direto nem ingerência sobre prontuários, escutas qualificadas ou decisões próprias das equipes setoriais.

Um ponto de atenção no **art. 16**: o projeto prevê nos incisos I e II 1 (um) coordenador e 1 (um) servidor de apoio administrativo, respectivamente, ambos designados do quadro de servidores por ato do Executivo. Ressalte-se que essa redação é juridicamente aceitável se a execução ocorrer com estrutura e cargos já existentes. Se a intenção administrativa for criar função gratificada, cargo em comissão ou ampliar despesa de pessoal, será necessária disciplina legal específica, acompanhada da correspondente estimativa de impacto, em conformidade com os **arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000** e com o **art. 169 da Constituição Federal**.

Assim, a estrutura mínima prevista por designação de servidores é juridicamente possível, mas exige viabilidade administrativa concreta. O comando do **art. 16, § 2º**, ao prever o exercício das funções sem prejuízo das atribuições do cargo de origem, demanda compatibilização real de carga horária, rotinas e responsabilidades, para que o órgão não exista apenas formalmente.

Sobre o **§ 4º do art. 16**, explique-se apenas que, se a intenção é assegurar apoio técnico, a redação deve deixar claro que eventual designação observará as atribuições do cargo de origem, a disponibilidade de pessoal e as normas profissionais aplicáveis, sem deslocar para o OPM funções privativas de atendimento especializado ou de assessoramento jurídico institucional.

Também se recomenda previsão expressa de sigilo funcional, compartilhamento mínimo necessário de informações e observância da **Lei Federal nº 13.709/2018 (LGPD)** nas atividades do OPM, sobretudo em diagnósticos, relatórios e articulação em rede. No mesmo sentido, o **art. 19** pode ser aperfeiçoado para prever divulgação pública de relatório anual em versão anonimizada, pois a transparência institucional deve conviver com a proteção de dados pessoais e sensíveis.

III. Conclusão

Ante o exposto, conclui-se que o Substitutivo nº 1 ao Projeto de Lei nº 9, de 2026, é juridicamente viável do ponto de vista da iniciativa e materialmente compatível com a política estadual de proteção e promoção dos direitos das mulheres, não se verificando vício formal relevante.

Porém, o texto mantém pontos que merecem revisão. O primeiro deles é o enquadramento do OPM perante o Estado para fins de adesão e convênios, porque a norma estadual de transferências voluntárias utiliza a expressão “coordenadoria da mulher ou de Centro de Referência da Mulher” (**art. 11 e art. 14, XI**).

Assim, recomenda-se ajustar a redação para: explicitar a equivalência funcional do OPM à coordenadoria municipal de políticas para as mulheres; restringir o alcance do **art. 14, XVI** à articulação intersetorial e aos encaminhamentos; e inserir cláusula expressa de sigilo e observância da Lei Federal nº 13.709/2018, prevendo publicidade do relatório anual em versão anonimizada (**art. 19**).

O IGAM permanece à disposição.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "R. Araújo Machado".

Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM