



PARECER JURÍDICO: 049/2021

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 507/2021

EMENTA: “Cria e revoga disposições relacionadas ao Controle Social no âmbito da Lei Complementar nº 3.893, de 3 de maio de 2011, que reformula a Política Municipal de Saneamento Básico de Imbituba, e dá outras providências.”

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulado pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Humberto Carlos dos Santos, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Substitutivo do Projeto de Lei Complementar nº 507/2021, que cria e revoga disposições relacionadas ao Controle Social no âmbito da Lei Complementar nº 3.893, de 3 de maio de 2011, que reformula a Política Municipal de Saneamento Básico de Imbituba, e dá outras providências, **especialmente no que versa sobre a (des)necessária consulta do Conselho Municipal de Saneamento – COMUSA – na matéria sob exame.**

O Substitutivo em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 04 de outubro de 2021, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no mesmo dia.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

Ab initio, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura está revestida de todas as formalidades legais.

É reservado ao Chefe do Poder Executivo a competência para propor o tema do Projeto de Lei Complementar, conforme antecipa LOM:



Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

Art. 71 - As Leis Complementares somente serão aprovadas por maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara Municipal, observados os demais termos de votação das Leis Ordinárias.

§ 1º - Serão Leis Complementares dentre outras previstas nesta Lei Orgânica:

(...)

VI - Lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos;

(...)

Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;

IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções.

Nesse sentido, a matéria veiculada neste Projeto de Lei Complementar se adequa perfeitamente aos princípios de Competência Legislativa que são assegurados ao Município consoante a regra prevista no artigo 30, inciso I e II, da Constituição Federal, vejamos: “*Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*”. Em vista disto, a proposta está dentro da competência constitucional do ente municipal, encontrando-se regular e em ordem a tramitação deste Projeto de Lei Complementar.

Em análise a tais disposições, o projeto não encontra óbice na Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal, pois o Poder Executivo tem competência exclusiva para iniciativa na proposição do Projeto da Lei Complementar *sub judice* (art. 61, §1º, II, CF/88 e art. 72 da Lei Orgânica).

In casu, o projeto em epígrafe tem como objetivo alterar regulamentações relacionadas ao Controle Social previstas no bojo da Lei Complementar nº 3.893, de 03 de maio de 2011, que reformula a Política Municipal de Saneamento Básico de Imbituba de acordo com as Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico e aprova o Plano Municipal de Saneamento Básico e dá outras providências.

No caso vertente, cristalinamente trata-se de Projeto de Lei Complementar que visa criar e revogar dispositivos legais tocante ao Conselho Municipal de Saneamento Básico, do Controle



Social e do Sistema Municipal de Saneamento Básico. Portanto, indispensável notar o que dispõe o artigo 20 e 21, da Lei Complementar nº. 3893, de 03 de maio de 2011:

Art. 20. O Conselho Municipal de Saneamento – COMUSA é órgão colegiado autônomo, fiscalizador, de nível estratégico para o Sistema Municipal de Saneamento Básico, **com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Chefe do Poder Executivo diretrizes de políticas governamentais**, também responsável por fomentar as ações de controle social dos serviços públicos de saneamento básico.

§ 1º. O COMUSA é a responsável pela promoção de Conferência Municipal de Saneamento Básico, que é fórum de debate aberto a toda sociedade civil, a ser realizado de acordo com a avaliação de conveniência e oportunidade do COMUSA.

§ 2º O estatuto do COMUSA regerá o seu funcionamento.

§ 3º Os integrantes do COMUSA não farão jus à remuneração (g.n)

Art. 21. O COMUSA será constituído com representantes e respectivos suplentes:

I – do poder público, sendo:

- a) O titular da secretaria municipal de turismo e meio ambiente;
- b) O titular da secretaria municipal de saúde;
- c) O titular da secretaria municipal de transporte, obras e serviços públicos;
- d) O titular da entidade regulada;
- e) Um representante da entidade reguladora;
- f) Um representante do PROCON municipal;
- g) Um representante da APA da Baleia Franca;
- h) Um representante da Fundação do Meio Ambiente – FATMA.

II- da sociedade civil, através dos usuários efetivos e potenciais do serviço, dos trabalhadores, profissionais e organizações não governamentais, ligadas ao saneamento, sendo:

- a) Um representante de cada região de planejamento prevista no plano diretor de desenvolvimento sustentável de Imbituba;
- b) Um representante dos trabalhadores da área de saneamento;
- c) Um representante dos profissionais da área de saneamento;
- d) Um representante de entidades ambientalistas que tenham atuação nas áreas de saneamento, meio ambiente ou recursos hídricos.

Diante disto, compulsando os novos termos propostos no texto substitutivo do Projeto de Lei Complementar em análise, esta Assessoria Jurídica entende pela **desnecessidade de participação, na forma consultiva, do Conselho Municipal de Saneamento** às modificações trazidas à baila, porquanto o que se pretende instituir não enseja alteração gravosa tampouco fere a função inerente do Conselho, senão vejamos:

Art. 20. O Conselho Municipal de Saneamento Básico – COMSAB é órgão colegiado autônomo, fiscalizador, de nível estratégico para o Sistema Municipal de Saneamento Básico, **com a finalidade de assessorar, estudar e propor as diretrizes de políticas governamentais, também responsável por fomentar as ações de controle social dos serviços públicos de saneamento básico.**

§ 1º O COMSAB é o responsável pela promoção de Conferência Municipal de Saneamento Básico, que é o fórum de debate aberto a toda sociedade civil, a ser



realizado de acordo com a avaliação de conveniência e oportunidade pelo COMSAB.

§ 2º O Regimento Interno do COMSAB regerá o seu funcionamento.

§ 3º Os integrantes do COMSAB não farão jus à remuneração. (g.n)

Art. 21. O COMSAB será constituído com representantes e respectivos suplentes:

I - DO PODER PÚBLICO:

a) oriundos do titular dos serviços públicos de saneamento básico, sendo:

1. **Um representante da Autarquia Municipal de Saneamento - SANEAR Imbituba;**

b) oriundos dos órgãos governamentais relacionados aos serviços públicos de saneamento básico, sendo:

1. Um representante do órgão municipal responsável pela política de meio ambiente;

2. Um representante do órgão municipal responsável pela política de saúde;

3. Um representante do órgão municipal responsável política de proteção e defesa do consumidor;

4. Um representante do órgão municipal responsável pela política de infraestrutura urbana; e

5. Um representante do órgão municipal responsável pela política de desenvolvimento urbano;

c) oriundos dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico, sendo:

1. Um representante do serviço operacional de abastecimento de água e esgotamento sanitário; e

2. Um representante do serviço operacional de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e de drenagem e manejo de águas pluviais.

II - DA SOCIEDADE CIVIL:

a) oriundos dos usuários dos serviços públicos de saneamento básico, sendo:

1. Um representante dos usuários do serviço de abastecimento de água;

2. Um representante dos usuários do serviço de esgotamento sanitário;

3. Um representante dos usuários do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;

4. Um representante dos usuários do serviço de drenagem e manejo de águas pluviais.

b) oriundos de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas aos serviços públicos de saneamento básico, sendo:

1. Dois representantes das entidades técnicas relacionadas aos serviços públicos de saneamento básico;

2. Dois representantes das organizações da sociedade civil e defesa do consumidor relacionadas aos serviços públicos de saneamento básico;

§ 1º Os representantes do titular dos serviços de saneamento básico serão:

a) o Presidente da Autarquia Municipal de Saneamento - SANEAR Imbituba, como titular; e

b) um servidor público da Autarquia Municipal de Saneamento - SANEAR Imbituba, como suplente, indicado pelo Presidente da referida Autarquia.

§ 2º Os representantes, titulares e suplentes, dos órgãos governamentais relacionados aos serviços públicos de saneamento básico, serão indicados pelos respectivos Secretários Municipais, dentre os servidores dos referidos órgãos.



§ 3º Os representantes, titulares e suplentes, dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico serão indicados pelo respectivos gestores, dentre os profissionais que atuam na operacionalização dos respectivos serviços.

§ 4º Os representantes, titulares e suplentes, dos usuários, das entidades técnicas e organizações da sociedade civil, relacionados aos serviços públicos de saneamento básico serão escolhidos em plenárias convocadas:

I - pelo Presidente do COMSAB, ou seu substituto legal, em até 60 (sessenta) dias antes do término do mandato dos conselheiros;

II - pelo Presidente da Autarquia Municipal de Saneamento - SANEAR Imbituba, em até 30 (trinta) dias antes do término do mandato dos conselheiros;

III - por qualquer membro do COMSAB, até o término do mandato dos conselheiros; e

IV - pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, em qualquer tempo, quando as convocações não forem efetuadas na forma dos incisos precedentes. (g.n).

Em verdade, nada mais fez o nóvel texto proposto que adequar a Lei Complementar nº 3.893, de 03 de maio de 2011, sucedânea da Lei Complementar Municipal 2.383, de 16 de julho de 2003, à Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que atualizou o marco legal do saneamento básico no Brasil, sendo necessário, à vista disso, ajustar determinados dispositivos da mencionada lei municipal, como ora se apresenta.

A atualização da legislação municipal relativa ao Controle Social é, portanto, imperativa, conforme estipulado pela legislação federal. A adequação da composição do Conselho Municipal de Saneamento, sem qualquer aumento de despesa com pessoal, opera-se em simples modificação na estrutura da Administração Direta operada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

Verifica-se no Substitutivo do Projeto de Lei Complementar em comento, que foram observados todos os requisitos básicos necessários, sendo que a devida regulamentação do Conselho Municipal de Saneamento é disciplinada através de seu Regimento Interno, que estabelece os detalhes e as normas de funcionamento do COMSAB. Assim, no que tange ao texto do projeto, esta Assessoria Jurídica não vislumbra qualquer ilegalidade ou irregularidade passível de correção.

O Conselho Municipal de Saneamento é um colegiado que tem como função principal fiscalizar o Sistema Municipal de Saneamento Básico, com a finalidade de acompanhar, estudar e propor as diretrizes de políticas governamentais. O COMSAB não é uma nova instância de controle, mas sim de representação social, não devendo ser confundido com o controle interno executado pelo próprio Poder Executivo, o qual tem hierarquia suprema.

No presente caso, a propositura se destina a regular aspectos referentes a constituição do Conselho Municipal gerido por órgão da Administração Direta. Nesse sentido, possível constatar que o Executivo Municipal se serviu da prerrogativa a ele reconhecida pela Lei Orgânica e pelo



Regimento Interno da Câmara Municipal de Imbituba para iniciar privativamente o processo legislativo, bem como não violou qualquer regra ou princípio fixado pela CF/88, especialmente, devido ao fato de aprofundar e dar densidade político-normativa ao princípio ordenador do Estado Democrático de Direito previsto no caput e incisos do art. 1º, de nossa Constituição Federal.

Não obstante, a presente proposição foi elaborada no exercício da competência legislativa, consoante o disposto no artigo 30, incisos I, da Constituição Federal, já que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

Por interesse local entende-se:

“Todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local”. (CASTRO José Nilo de, in Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).

E, segundo leciona CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO (Curso de Direito Administrativo, 17ª ed., Malheiros): “(...) *quem exerce função administrativa está adstrito a satisfazer interesse público, ou seja, interesse de outrem: a coletividade.*”

Nesse sentido, entendo pela constitucionalidade do Substitutivo do Projeto no que toca a iniciativa, não havendo vício. Ademais, no que diz respeito ao mérito, também nenhum óbice há, vez que adequado e bem inserido no ordenamento jurídico brasileiro. Quanto a legalidade, não há nada que possa macular o Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar n. 507/2021.

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, **opino pela legalidade e constitucionalidade**, com regular tramitação do Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 507/2021, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam sua tramitação.



Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É o Parecer.

À consideração superior.

Imbituba/SC, 08 de novembro de 2021.

Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)