

CÂMARA MUNICIPAL DE IMBITUBA
GABINETE DA PRESIDÊNCIA
ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

INTERESSADOS: GABINETE DA PRESIDÊNCIA

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 5.059/2018 que Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal e Desenvolvimento Sustentável Agrícola e da Pesca e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de requerimento formulado pelo Presidente da Câmara Municipal acerca da constitucionalidade e legalidade do texto do Projeto de Lei nº 5.059/2018 que dispõe sobre a criação de um conselho municipal, órgão colegiado permanente, paritário, consultivo, deliberativo, colaborativo, normativo e assessoramento.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado nesta Casa Legislativa em 17 de setembro de 2018, sendo lido em Plenário para a devida publicidade externa na Sessão Ordinária realizada em 17/09/2018.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer, em 18/09/2018.

Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente, em 19 de setembro de 2018, conforme Despacho do Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final.

No intuito de alcançar a sua finalidade pretendida, o requerimento visa obter fundamentos para consubstanciar o Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e



Redação Final acerca da legalidade de constitucionalidade do Projeto de Lei nº 5.059/2018, especificamente acerca da possibilidade do Conselho ter atividade de fiscalização.

Vieram, assim, os autos ao Assessor Jurídico da Presidência.

Após o breve relato, passa-se a análise do Parecer.

2. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE

É amplamente consabido que o controle de constitucionalidade no ordenamento jurídico brasileiro, com relação ao momento do controle, possui duas tipologias: preventivo e repressivo.

O controle repressivo brasileiro é, em regra, o jurídico ou judiciário "em que é o próprio Poder Judiciário quem realiza o controle da lei ou ato normativo, já editados, perante a Constituição Federal, para retirá-los do ordenamento jurídico, desde que contrários à Carta Magna".¹

Nesse norte, o controle repressivo é sempre posterior a edição da norma.

Portanto, descabido o controle repressivo no momento uma vez que se quer existe a norma no mundo jurídico.

Acerca do controle preventivo, o sistema legislativo brasileiro é corolário do princípio da legalidade, dessa forma, qualquer norma que busque a afirmação do poder legislativo para viger passa necessariamente por um procedimento previsto na constituição.

Dentro do procedimento, podemos vislumbrar duas hipóteses de controle preventivo de constitucionalidade, que buscam evitar o ingresso no ordenamento jurídico de leis inconstitucionais: as comissões de constituição e justiça e o veto jurídico.²

¹ MOARAI, Alexandre. Direito Constitucional. 31ª Ed. pg. 742.

² MOARAI, Alexandre. Direito Constitucional. 31ª Ed. pg. 741



No caso em apreço, o controle que se vislumbra no momento é o preventivo realizado pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, cuja função precípua é analisar a compatibilidade do projeto de lei com o texto constitucional.

Nesse sentido, dispõe o Regimento Interno da Câmara Municipal de Imbituba:

Art. 76. Compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final manifestar-se sobre todos os assuntos nos aspectos constitucional e legal e, quando já aprovados pelo Plenário, analisá-los sob os aspectos lógico e gramatical, de modo a adequar ao bom vernáculo o texto das proposições.

[...]

§ 3º - A Comissão de Legislação, Constituição, Justiça e Redação Final, manifestar-se-á sobre o mérito da proposição, assim entendida a colocação do assunto sob o prisma de sua conveniência, utilidade e oportunidade, principalmente nos seguintes casos:

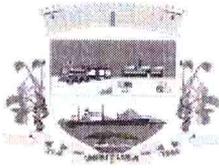
- I - organização administrativa da Prefeitura e da Câmara;
- II - criação de entidade de administração indireta ou fundacional;
- III - aquisição e alienação de bens e imóveis;
- IV - participação em consórcios;
- V - concessão de licença ao Prefeito ou ao Vereador;
- VI - alteração de denominação de prédios próprios, vias e logradouros públicos;

Atuando no curso das deliberações que antecedem às votações, é possível que a Comissão entenda ser a proposição inconstitucional e ofereça um parecer nesse sentido.

3. DA (IN) CONSTITUCIONALIDADE

Ab initio é salutar que o controle de constitucionalidade “deve ser entendido com o uma verificação de compatibilidade, de adequação entre normas: leis (e os demais atos normativos) e a Constituição³”.

³ MASSON, Nathalia. Direito Constitucional. 3ª Ed. pg. 1051.



Assim, a análise de constitucionalidade das espécies normativas (Art. 59, da CF) consubstancia-se em compará-las com determinados requisitos formais e materiais, a fim de se verificar sua compatibilidade com as normas constitucionais.

No primeiro caso, tem-se a (in)constitucionalidade formal propriamente dita quando existe um defeito na formação do ato, por desobediência às prescrições constitucionais referentes ao trâmite legislativo.

A (in)constitucionalidade formal subdivide-se em **subjéitiva** – quando o defeito deriva da desobediência à iniciativa estipulada, ou **objetiva** – nas hipóteses em que o vício está na desarmonia com regras atinentes aos outros atos do processo legislativo de gestação da norma (como a observância do *quorum* na aprovação de determinado projeto).

Observa-se ainda, que a (in)constitucionalidade formal pode ocorrer em relação a regra de competência para a produção do ato, ou seja, deve ser realizado um juízo de ponderação acerca do órgão competente para a edição da norma.

No segundo caso, tem-se a (in)constitucionalidade material. Nesse caso, imperioso observar as situações onde existam incongruências entre o previsto em lei e aquilo que dispõe o texto constitucional.

3.1 (In) Constitucionalidade formal objetiva

Pois bem, dado o norte inicial, imprescindível para a análise da compatibilidade do Projeto de Lei nº 5.059//2018, percebe-se a constitucionalidade formal propriamente dita subjéitiva da proposição em análise, uma vez que o Projeto de Lei está em consonância com o trâmite estabelecido no Regimento Interno desta casa:

Art. 129. Recebida qualquer proposição escrita, será encaminhada ao Presidente da Câmara, que determinará a sua tramitação no prazo máximo de 3 (três) dias observando o disposto neste capítulo.

Art. 130. Quando a proposição consistir em Projetos de Lei, Medidas Provisórias, Decreto Legislativo, Resolução ou de Projeto Substitutivo, uma vez lida pelo Secretário durante o expediente, será encaminhada



pele Presidente às Comissões competentes para os pareceres técnicos.

§ 1º - No caso do parágrafo 1º do art. 122, o encaminhamento só se fará após escoado o prazo para emendas ali previsto.

Ainda, a proposição em tela obedece ao art. 71, §1º, da Lei Orgânica do Município, pois, por uma consubstanciação lógico-racional, não é matéria atinente a Lei Complementar.

3.2 (In) Constitucionalidade formal subjetiva

Acerca da constitucionalidade formal subjetiva, assevera-se que o Projeto de Lei versa sobre matéria que **não** consta do rol de competências privativas do chefe do Poder Executivo, senão vejamos:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

No mesmo sentido, a Lei Orgânica do município de Imbituba resguarda a iniciativa do Projeto de Lei Prefeito municipal em hipóteses específicas:



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.

Desse modo, não se vislumbra vício de iniciativa no Projeto de Lei nº 5.059/2018.

3.3 (In) Constitucionalidade material

Imperioso observar o disposto na Constituição Federal acerca da competência do material dos municípios para edição de atos normativos, senão vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Interesse local é um conceito complexo e abstrato, devendo, pois, ser definido em cada situação concreta, conforme cada proposição encaminhada a esta Casa Legislativa.

Nesse sentido, mister salientar as irrefutáveis palavras do mestre Helly Lopes Meirelles:

O assunto de interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o município, mas aquele que predominantemente afeta à população do lugar [...] não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional.



A diferença é apenas de grau, e não de substância. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código de Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc; regulamentos sanitários municipais).

Ainda, a Carta Política brasileira assegura a participação da população no planejamento municipal em inúmeros artigos.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

[...]

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

[...]

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;



II - **participação da população, por meio de organizações representativas**, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Em igual sentido, a Lei Orgânica do Município de Imbituba é hialina ao tratar as competências do município:

DA COMPETÊNCIA

Art. 15 - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia o que lhe é de seu peculiar interesse e do bem estar de sua população, e ainda:

XXVI - estimular a participação popular na formação de políticas públicas e sua ação governamental, estabelecendo programas de incentivo a projetos de organização comunitária nos campos social e econômico, cooperativas de produção e mutirão;

O Projeto de Lei nesse sentido não apresenta vícios.

4. DA ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO

O Projeto de Lei, em seu artigo 2º, discorre acerca das competências do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável Agrícola e da Pesca – COMPAD:

Art. 2º Compete ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável Agrícola e da Pesca – COMDAP:

§ 1º. Atuar na elaboração, acompanhamento, fiscalização e avaliação das políticas públicas de agricultura e pesca no município, zelando pela sua execução;

§ 2º. Elaborar proposições, objetivando aperfeiçoar a legislação pertinente à Política Municipal para o Desenvolvimento agrícola e da pesca;

§ 3º. Indicar as prioridades a serem incluídas no planejamento municipal quanto às questões que dizem respeito ao desenvolvimento agrícola e da pesca;



§ 4º. Fiscalizar as entidades governamentais e não-governamentais de assistência técnica e representação de agricultores e pescadores, que mantenham convênio com a prefeitura;

§ 5º. Propor, incentivar e apoiar a realização de eventos, estudos, programas e pesquisas voltados para promoção e proteção de agricultores e pescadores;

§ 6º. Indicar prioridades para a destinação de valores depositados no Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural e Pesqueiro, elaborando ou aprovando planos e programas previstos na aplicação de recursos;

§ 7º. Elaborar o seu Regimento Interno;

O poder de fiscalizar elencado no §4º, do art. 2º, está umbilicalmente atrelado ao Poder de Polícia da administração pública.

Superior Tribunal de Justiça trata do Poder de Polícia de forma magistral no REsp. 817.534/MG, senão vejamos:

ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. TRÂNSITO. SANÇÃO PECUNIÁRIA APLICADA POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Antes de adentrar o mérito da controvérsia, convém afastar a preliminar de conhecimento levantada pela parte recorrida. Embora o fundamento da origem tenha sido a lei local, não há dúvidas que a tese sustentada pelo recorrente em sede de especial (delegação de poder de polícia) é retirada, quando o assunto é trânsito, dos dispositivos do Código de Trânsito Brasileiro arrolados pelo recorrente (arts. 21 e 24), na medida em que estes artigos tratam da competência dos órgãos de trânsito. O enfrentamento da tese pela instância ordinária também tem por consequência o cumprimento do requisito do prequestionamento. 2. No que tange ao mérito, convém assinalar que, em sentido amplo, poder de polícia pode ser conceituado como o dever estatal de limitar-se o exercício da propriedade e da liberdade em favor do interesse público. A controvérsia em debate é a possibilidade de exercício do poder de polícia por particulares (no caso, aplicação de multas de trânsito por sociedade de economia mista). 3. **As atividades que envolvem a consecução do poder de polícia podem ser sumariamente divididas em quatro grupo**, a saber: (i) **legislação**, (ii) **consentimento**, (iii) **fiscalização** e (iv) **sanção**. 4. No âmbito da



limitação do exercício da propriedade e da liberdade no trânsito, esses grupos ficam bem definidos: o CTB estabelece normas genéricas e abstratas para a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (legislação); a emissão da carteira corporifica a vontade o Poder Público (consentimento); a Administração instala equipamentos eletrônicos para verificar se há respeito à velocidade estabelecida em lei (fiscalização); e também a Administração sanciona aquele que não guarda observância ao CTB (sanção). 5. **Somente o atos relativos ao consentimento e à fiscalização são delegáveis, pois aqueles referentes à legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público.** 6. No que tange aos atos de sanção, o bom desenvolvimento por particulares estaria, inclusive, comprometido pela busca do lucro - aplicação de multas para aumentar a arrecadação. 7. Recurso especial provido.

Nesse norte, a delegação do poder de fiscalização é possível caso haja interesse do poder público, sendo ato discricionário da Administração.

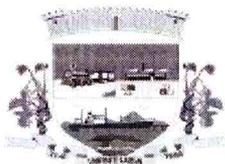
Ainda, mister salientar que os Conselhos Municipais são meios de garantir a participação popular em diversas áreas de interesse público, constituindo-se efetivos instrumentos do exercício da cidadania.

Assim, em uma consubstanciação lógica-racional, se o munícipe pode exercer o poder de fiscalização quanto a execução de políticas pública, um conselho criado com o propósito de elaborar as políticas públicas possui o poder-dever de fiscalização.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Visto e fundamentado, conclui-se que PL nº 5.059/2018, não possui vício constitucional que impede a sua tramitação.

Ainda, quanto à possibilidade de atribuir poder de fiscalização ao COMPAD, esta assessoria jurídica entende tratar-se de mérito do Projeto, sendo, portanto, competência dos Vereadores em dispor da matéria quando da deliberação e votação do PL.



CÂMARA MUNICIPAL DE IMBITUBA
ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DA PRESIDÊNCIA



Por fim, ressalta-se que o presente arrazoado tem caráter meramente opinativo, não vinculando o legislador em sua decisão, conforme entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal⁴.

Imbituba, 02 de outubro de 2018.

Assessoria Jurídica da Presidência

Claudileia Leal - OAB 46585
Assessora Jurídica da Presidência
Matrícula nº 1323
CÂMARA MUNICIPAL DE IMBITUBA/SC

⁴ 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)

