



Estado do Rio de Janeiro

CÂMARA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS
Secretaria das Comissões Permanentes

C. M. A. 0
Proc. Nº 5217/17
Folha 11
Rubrica

PARECER Nº 078/2017

Processo: 5217/2017

Objeto: Mensagem 013/2017 - Projeto de Lei nº 013/2017

Autoria: Fernando Antônio Ceciliano Jordão

**EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL.
CONTROLE PREVENTIVO DE
CONSTITUCIONALIDADE. PROJETO DE LEI
Nº 013/2017. INSTITUIÇÃO DO CONSELHO
MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO
RURAL, AGRÍCOLA E PESQUEIRO –
CMDRAP E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
POSSIBILIDADE JURÍDICA.**

RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 013/2017, de autoria do Sr. Fernando Antônio Ceciliano Jordão, Exmo. Prefeito Municipal, que dispõe sobre a instituição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, Agrícola e Pesqueiro – CMDRAP, e dá outras providências.

Insta observar, ainda, que a análise realizada por esta Gerência Jurídica é feita de forma estritamente técnica sobre os aspectos formais da proposição em tela, não cabendo adentrar nos critérios de discricionariedade do feito.

É o relatório.

Passamos a nos manifestar.





Estado do Rio de Janeiro

CÂMARA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS

Secretaria das Comissões Permanentes

C. M. A. R.
Proc. Nº 5.217/17
Folha 12
Pública

FUNDAMENTAÇÃO

I - INICIALMENTE

Inicialmente, cumpre-nos esclarecer, que a manifestação desta Gerência à propositura em comento, far-se-á, apenas sobre a legalidade e considerações jurídicas do texto normativo apresentado, em cumprimento ao que traduz o § 2º, do art. 48, do Regimento Interno da Câmara Municipal.

Ato contínuo observa-se que a escolha da proposição está adequada ao objetivo pretendido, nos termos do Art. 95 do Regimento Interno deste Legislativo Municipal, qual seja; a de Projeto de Lei, não possuindo assim, qualquer inconstitucionalidade em sua forma objetiva.

II – DO CONSELHO MUNICIPAL

Com a adoção do novo paradigma de administração pública adotado na CF/88, colocando no centro da decisão política o cidadão, a reforma administrativa voltada à afirmação da cidadania supôs a implementação de mecanismos de participação popular, contrapondo-se à tendência de privatização e de esvaziamento do espaço público.

Neste sentido, a modernização do serviço público implicou diretamente na participação da sociedade civil na definição das políticas de governo, e por esta razão, a Constituição Federal de 1988, passa a regulamentar em seus artigos uma série de reivindicações das organizações populares em seus muitos artigos.

A participação popular, pois, na elaboração das políticas públicas, através da atuação em Conselhos de gestão, sejam eles, federais, estaduais ou municipais, foi assegurada nos artigos 203 e 204 do texto constitucional que assim prescreve:



Estado do Rio de Janeiro

CÂMARA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS

Secretaria das Comissões Permanentes

C. M. A. R.
Proc. Nº 5017/17
Folha 13
Rubrica

“Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivo: I- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescente carentes; III- a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV- a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.”

E continua a CF/88 no artigo 204:

“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 municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis.”

O controle social então, pode ser feito individualmente, por qualquer cidadão, ou por um grupo de pessoas, de maneira que os conselhos gestores



Estado do Rio de Janeiro

C. M. A. R.
Proc. Nº 517/17
Folha 14
Total

CÂMARA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS

Secretaria das Comissões Permanentes

de políticas públicas são canais efetivos de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas uma realidade.

A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas, compreendendo a espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais.

Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal), devendo ser compostos por um número par de conselheiros, sendo para cada, conselheiro representante do Estado, haverá um representante da sociedade civil, quando não, em algumas exceções à regra, a como nos casos dos conselhos de saúde que, por exemplo, são compostos por 25% de representantes de entidades governamentais, 25% de representantes de entidades não-governamentais e 50% de usuários dos serviços de saúde do SUS.

Essa representatividade na composição do conselho diz respeito não apenas ao aspecto quantitativo, mas à sua capacidade de expressar os interesses do respectivo segmento social, revelada pelo seu engajamento na condução de lutas específicas.

Em termos de conjunto, a composição reflete a presença dos diversos atores sociais, não só aqueles tradicionalmente inseridos na estrutura social, mas também as forças emergentes.

III - DA COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO PARA A INICIATIVA

DO PROJETO DE LEI



Estado do Rio de Janeiro

CÂMARA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS
Secretaria das Comissões Permanentes

C. M. A. R.
Proc. Nº 5217117
Folha 15
Rúbrica

Diante do presente PL, temos a instituição de Conselho Municipal, estabelecendo suas atribuições e composição, criando assim, um órgão na Administração Direta do Município e nesta seara, a competência para deflagrar o processo legislativo é privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil, onde face ao princípio da simetria é aplicável aos Municípios:

“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:

II – disponham sobre:

*e) **criação e extinção de Ministério e órgãos na administração pública**, observado o disposto no art. 84, VI;”*

Simetricamente com o comando Constitucional retro descrito, dispõe a Lei Orgânica do Município:

Art. 58 – Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:



Estado do Rio de Janeiro

CÂMARA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS

Secretaria das Comissões Permanentes

C. M. A. R.
Proc. Nº 5517/17
Folha 15
Data

IV – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração pública, observado o disposto no art. 87, Xestruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município. (g.n.)

Hely Lopes Meirelles, em sua obra, Direito Administrativo Brasileiro, assim conceitua Órgãos Públicos:

*“1.5.1 Órgãos Públicos – São centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. São unidades de ação com atribuições específicas na organização estatal. **A “criação e extinção” de órgãos da administração pública” depende de lei, de iniciativa privativa do Chefe do Executivo** (CF/88, arts. 48, XI, e 61, § 1º, “e”, na redação dada pela EC 32/2001)”*

O Supremo Tribunal Federal por sua vez, já firmou entendimento em conformidade com a Constituição Federal que, criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Direta são de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, corroborando com tais afirmações cita-se infra alguns julgados do STF:

ADI 1275 / SP - SÃO PAULO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 16/05/2007

*I - Projeto de lei que visa a **criação** e estruturação de **órgão da administração pública: iniciativa do Chefe do Poder Executivo** (art. 61, § 1º, II, e, CR/88). Princípio da simetria. II - Precedentes do STF. III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 9.080/95.*



Estado do Rio de Janeiro

CÂMARA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS

Secretaria das Comissões Permanentes

C. M. A. R.
Proc. Nº 5217/17
Folha 13
Aut. 28

Decisão:

O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a ação direta, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente) e o Senhor Ministro Eros Grau. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). Plenário, 16.05.2007. Precedentes: **ADI 352 MC** (RTJ 133/1044); **ADI 1144**; **ADI 2719**; **ADI 2750** (RTJ 195/19).

ADI 2405 MC / RS - RIO GRANDE DO SUL
MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE

Relator(a): Min. CARLOS BRITTO

Julgamento: 06/11/2002 - **Plausibilidade da alegação de inconstitucionalidade** de expressões e dispositivos da **lei estadual** questionada, de iniciativa parlamentar, que **dispõem sobre criação**, estruturação e atribuições **de órgãos específicos da Administração Pública**.(g.n.)

ADI 2720 / ES - ESPÍRITO SANTO
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE

Julgamento: 20/03/2003 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

- EMENTA: Processo legislativo: **reserva de iniciativa ao Poder Executivo: dos projetos de leis que disponham sobre a criação** ou extinção **de órgãos da administração pública**: inconstitucionalidade da lei de iniciativa parlamentar, instituidora de novos órgãos integrantes da Administração Pública Estadual, com a criação de novas despesas para o Estado. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL, CRIAÇÃO, ÓRGÃO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, OFENSA, PRINCÍPIO,



Estado do Rio de Janeiro

CÂMARA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS

Secretaria das Comissões Permanentes

C. M. A. R.
Proc. Nº 52117
Folha 18
Publica

*RESERVA DE INICIATIVA. Precedentes: **ADI-97** (RTJ-151/664), **ADI-2239-MC** (RTJ-176/1064), **ADI-2296-MC** (RTJ-178/1149), **ADI-2417-MC**.*

Por todo o exposto, conforme orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, entendimento doutrinário e disposição expressa de nosso Direito Positivo constata-se que a matéria que versa esta Proposição, instituição de órgão na Administração Direta do Município é de iniciativa legiferante privativa (exclusiva) do Chefe do Poder Executivo.

Desta feita, percebe-se que a iniciativa da criação de Conselhos Municipais é de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo, por tratar-se de participar das decisões em prol do interesse popular e social, como está assegurado em nossa Carta Magna, exercendo-se o parágrafo único do Artº 1, que proclama que *“todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”*.

Assim, valendo-nos ao determina a nossa Lei Orgânica, temos que o inciso IV, do art. 87, atesta que compete ao Prefeito Municipal, entre outras, a *“iniciar o processo legislativo, nas formas e nos casos previstos nesta Lei”*.

Para tanto, não há qualquer laivo de dúvida que a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, Agrícola e Pesqueiro – CMDRAP trata-se de matéria de interesse local, dispondo, primeiramente, o município de ampla competência para regulamentá-la, face a sua autonomia administrativa e legislativa.

Não há desse modo, nenhum óbice para legislação municipal dispor sobre aludida matéria, pois se trata de extremo interesse local e como dito, apto à competência do Município, conforme se depreende da análise do art. 13, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Angra dos Reis – LOM.



Estado do Rio de Janeiro

CÂMARA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS

Secretaria das Comissões Permanentes

C. M. A. R.
Proc. Nº 5217/17
Folha 18
Publica

Vale ainda acrescentar, que o assunto é objeto do Art. 171 da Lei Orgânica, atestando se, sobretudo, já no §2º do art. 287, a participação feminina na composição de cada conselho, de, no mínimo, um membro.

Saliente-se, que o projeto deve ser submetido à apreciação da Comissão Permanente de Justiça, Redação, Assuntos Estratégicos, Meio Ambiente, Comércio, Indústria, Agricultura, Pesca e Turismo; e Comissão Permanente de Educação, Cultura, Esporte e Lazer.

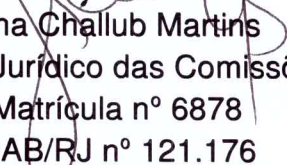
CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, esta Gerência **opina** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta, por não vislumbrar qualquer vício de inconstitucionalidade que impeça o seu normal trâmite.

Por fim, cabe esclarecer que o presente parecer não vincula as comissões permanentes, tampouco reflete o pensamento dos Edis, que deverão apreciar o presente Projeto de Lei.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Angra dos Reis, 14 de agosto de 2017.


Juliana Chalub Martins
Gerente de Suporte Jurídico das Comissões Permanentes
Matrícula nº 6878
OAB/RJ nº 121.176