

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Joelma da Silva Machado de França

**GESTÃO FISCALIZATÓRIA EFICAZ E AS QUESTÕES
CONCERNENTES AO PODER DE POLÍCIA MUNICIPAL**

Polo do Curso de Restinga Seca, RS
2016

Joelma da Silva Machado de França

**GESTÃO FISCALIZATÓRIA EFICAZ E AS QUESTÕES CONCERNENTES AO
PODER DE POLÍCIA MUNICIPAL**

Artigo apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Especialista em Gestão Pública Municipal.**

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Flavia Luciane Scherer

Polo do Curso de Restinga Seca, RS
2016

Joelma da Silva Machado de França

**GESTÃO FISCALIZATÓRIA EFICAZ E AS QUESTÕES CONCERNENTES AO
PODER DE POLÍCIA MUNICIPAL**

Artigo apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Especialista em Gestão Pública Municipal**.

Aprovada em 21 de Julho de 2016:

Flavia Luciane Scherer, Prof^a. Dr^a. (UFSM)
(Presidente/Orientadora)

Marcelo Trevisan, Prof. Dr. (UFSM)

Andressa Schaurich dos Santos, Prof^a. Ms^a (UFSM)

GESTÃO FISCALIZATÓRIA EFICAZ E AS QUESTÕES CONCERNENTES AO PODER DE POLÍCIA MUNICIPAL

EFFECTIVE FISCAL MANAGEMENT AND ISSUES CONCERNING THE POLICE MUNICIPAL POWER

Joelma França¹
Flavia Luciane Scherer²

RESUMO

Este trabalho aborda uma temática atual e possui caráter de eminente relevância, questionando acerca de uma proposta de um plano de gestão fiscal para o Município de Santa Maria/Rio Grande do Sul. Por meio deste pretende-se colaborar para uma efetiva aplicação do exercício do Poder de Polícia na atividade fiscalizatória municipal. Para tanto, objetivou-se verificar de que modo à questão da busca do bem comum, em detrimento do exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público, efetivamente se dá na legislação e na gestão em Santa Maria/Rio Grande do Sul. Para tanto, mobilizou-se conceitos como os de competência fiscalizatória municipal, da aplicabilidade do poder de polícia, entre outros. Ainda, utilizou-se o método de abordagem dedutivo e os procedimentos bibliográficos de pesquisa, a fim de verificar as questões pertinentes ao tema em textos teóricos e na legislação constitucional e municipal de Santa Maria/Rio Grande do Sul. Ficou claro que é inerente ao município o dever fiscalizatório, no contexto do interesse local, impondo sanções, por meio das prerrogativas de exigibilidade autoexecutoriedade, e mediante sanções administrativas, o que a lei determina. Ainda, percebeu-se que a função de disciplinar, quando se trata da política da demanda existente, possui um viés especial, pois recentemente viveu-se uma tragédia ocasionado por um incêndio em uma casa noturna, inclusive, pela falta de zelo na atividade.

Palavras-chave: Gestão Fiscal Municipal; Poder de Polícia; Lei Orgânica do Município de Santa Maria.

ABSTRACT

This paper addresses current issues and has eminent relevance character, because have asked about a proposal for a fiscal management plan for Santa Maria city. It is intended to contribute to an effective implementation of the Police Power of the municipal inspection activity. This study aimed to verify how the issue of seeking the common good, in detriment of individual rights for the public interest, effectively happens in the legislation and management in Santa Maria. Therefore, were mobilize concepts such as municipal fiscal competence, the applicability of police power and others. Still, it was the deductive method of approach and the bibliographical research procedures in order to verify the relevant issues to the topic in

¹ Possui graduação em Direito pela Faculdade Palotina de Santa Maria, FAPAS. Santa Maria. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: joelmafranca12@yahoo.com.br

² Possui graduação em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, mestrado em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, e doutorado em administração pela Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG. Atualmente é professora associada da Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, e chefe do Departamento de Ciências Administrativas. Santa Maria. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: flaviascherer@globocom

theoretical texts and municipal law of Santa Maria. It was clear that is inherent in the municipality fiscalization duty in the context of local interest, imposing sanctions through the enforceability prerogatives, and by administrative sanctions, which the law requires. It was noted that the disciplinary function when it comes to the existing demand policy, has a particular bias, because recently one lives one of the nation's greatest tragedies, including the lack of zeal in the activity.

Keywords: Municipal Fiscal Management; Police Power; Organic Law of the City of Santa Maria.

1 INTRODUÇÃO

Elaborar um estudo voltado às políticas públicas relativas à fiscalização no contexto do município de Santa Maria/RS é um aprendizado de comprometimento e de elevado desafio acadêmico ao considerar a relevância do estudo. Isso porque aborda questões relativas a possíveis mudanças que podem ser propostas no âmbito da legislação e atuação da administração pública, especialmente em termos de fiscalização e, no caso desta análise, no município de Santa Maria/RS. Busca-se demonstrar que quando, por exemplo, a legislação aparta-se de apontar quem realmente é responsável pelas atividades de fiscalização, tratando o tema de forma genérica, ela possibilita que os efeitos de tal fiscalização – ou da falta dela – sejam desconhecidos para a sociedade e, ao fim, possam acabar sendo prejudiciais.

Nesse sentido, objetivou-se verificar de que modo à questão da busca do bem comum, em detrimento do exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público, efetivamente se dá na legislação e na gestão em Santa Maria/RS. Para tanto, mobilizou-se conceitos como os de competência fiscalizatória municipal, da aplicabilidade do poder de polícia, entre outros. Sendo assim, se faz necessário propor uma análise do exercício do Poder de Polícia Municipal e as questões relativas à fiscalização no contexto do município de Santa Maria/RS, a partir do estudo da Lei Orgânica do referido município. Ao ter em vista que essa legislação é instrumento básico na busca pelo alcance de uma fiscalização que se opera mediante os princípios da legalidade e da eficiência, cabe essa análise para que se possa visualizar em que medida a Lei Orgânica de Santa Maria/RS está em conformidade com os preceitos da Constituição Federal de 1988 no que diz respeito, especialmente, ao exercício do poder de polícia e de seu poder-dever fiscalizatório.

O atual modelo de gestão municipal fiscalizatória, disciplinado na legislação de Santa Maria/RS, consubstanciado no Poder de Polícia do Município, merece ser objeto do presente estudo, uma vez que, ocasionalmente, pode não se mostrar efetivo no cumprimento de sua

função pública. Considera-se que a ação do ente público, fundamentada mediante a supremacia do interesse público sobre o interesse particular e na indisponibilidade do interesse público, ainda, por vezes, mostra-se imprecisa do ponto de vista de efetivamente afastar a população de riscos, o que se comprovou na tragédia que ocorreu recentemente em uma casa noturna da cidade.

É importante ressaltar, que a partir da temática, o Poder de Polícia Municipal e as questões relativas à fiscalização no contexto de Santa Maria/RS, esse trabalho investiga dois focos em especial, sendo, o viés jurídico, no sentido de considerar as questões legais, hoje em vigor em Santa Maria/RS, além de questões teóricas de base, como as noções de direito público envolvidas no tema, a questão do controle de atos, a aplicabilidade do Poder de Polícia e, ainda, o conceito de interesse local. Já por um viés social, propõe-se ponderar a relevância da questão de fiscalização, no caso, à sociedade de Santa Maria, no que diz respeito à intervenção do poder público nas relações privadas, abordando, ainda, questões como de segurança e direitos da coletividade.

Procurou-se nesse estudo, explorar as questões de competência fiscalizatória da Administração Pública do Município de Santa Maria/RS, no que se refere a sua atuação no uso do Poder de Polícia, a fim de analisar a eficácia e a aplicabilidade desses preceitos, propondo, ao fim, um novo modelo de gestão fiscalizatória, relacionado ao contexto municipal. Por meio da compreensão da noção teórica que envolve o conceito de poder de polícia e de questões de interesse local, no âmbito municipal, bem como examinando a vinculação entre o modelo de gestão municipal atual e a garantia do cumprimento do dever fiscalizatório do Município de Santa Maria/RS, consubstanciado no exercício efetivo do Poder de Polícia do Município e investigando qual é a possibilidade que a Lei municipal em vigor propõe quanto a prática dessa atuação efetivamente assegurar o bem estar comum.

A investigação se deu por meio da pesquisa teórica. O método de abordagem utilizado nesse trabalho é o dedutivo, visto que partiu de noções teóricas mobilizadas que auxiliem na compreensão de um fenômeno específico – o problema de pesquisa aqui proposto, partindo-se do todo para o particular.

Os métodos de procedimento utilizados para essa pesquisa foram o histórico, que consiste em estudar, sob o aspecto teórico, o passado cronológico de um determinado fenômeno, para que se possa compreender o presente e até lançar hipóteses e pensar possibilidade para o futuro e o método bibliográfico, que tem por objetivo realizar um estudo

aprofundado e exaustivo sobre o tema desta pesquisa, levando em conta todo aporte teórico já desenvolvido pelos estudos da área.

O trabalho divide-se em dois capítulos. O primeiro deles abordará a temática do Município e questões de interesse local, com enfoque especial no poder de polícia. Para isso, inicialmente, tratar-se-á da figura dos Municípios, enquanto organização político administrativa do Brasil, em relação às questões como autonomia, competência e legislação. Outro ponto abordado nesse capítulo refere à questão da Administração Pública Municipal e a competência para as questões de interesse local. Por fim, a primeira parte trata de destacar a temática do poder de polícia e administração pública, inclusive abordando a aplicabilidade de tal instituto, em si, destacando acerca da fiscalização e das sanções.

O segundo capítulo apresenta um estudo voltado, propriamente, ao contexto do município de Santa Maria/RS, com enfoque nas considerações sobre a Lei Orgânica Municipal. Aborda, também, questões sobre a competência fiscalizatória prevista para o exercício do poder de polícia local e, ao final, apresenta uma proposta de um plano de gestão fiscal para o município de Santa Maria/RS.

Desta forma, tem-se que esse estudo foi pensado levando em consideração a necessidade de se analisar as previsões legais relacionadas ao poder de polícia municipal, na lei Orgânica de Santa Maria/RS, na tentativa de propor-se um modelo de gestão fiscalizatória mais adequado para buscar as soluções necessárias referentes à fiscalização no contexto municipal. Essa proposta se dá tendo em vista se acreditar que a gestão fiscalizatória atual do Município de Santa Maria/RS pode ser repensada juridicamente no que diz respeito à questão da delegação de competências nas atividades de fiscalização cabíveis à administração pública, uma vez que a fiscalização pública é um eficiente braço de atuação da Administração no que diz respeito à garantia de cumprimento de deveres legais, por parte dos cidadãos.

2 MUNICÍPIO E QUESTÕES DE INTERESSE LOCAL: UMA ANÁLISE COM ENFOQUE NO INSTITUTO DO PODER DE POLÍCIA

A importância desse estudo está calcada na inegável e grande responsabilidade que a Administração Municipal detém, pois, embasada pelas Leis Federais e Estaduais e ainda à luz de seus próprios dispositivos legais, atua diretamente na execução e fiscalização dos assuntos de interesse local. Por sua vez, essa atuação, pressupõe competência para cumprir a Lei assegurando o bem comum, o que só pode se dar mediante uma fiscalização eficaz.

Nesse sentido, em meio a crises morais e éticas, o próprio conceito de eficácia precisa ser retomado e, é a isso que esse trabalho se propõe a discutir, o que já está enraizado, o que já está posto em termos de ações fiscalizatórias referentes ao Uso do Poder de Polícia, tomando como contexto de análise o Município de Santa Maria/RS, para então, encontrar uma posição a respeito da eficácia, aplicabilidade e abrangência da Lei em vigor. Oportunamente, espera-se propor novas estratégias, novos caminhos, ou até a retomada a princípios por hora negligenciados em meio a turbulências capitalistas. É oportuno considerar que a análise toma como referência a administração local, porém, não se limita a esta no sentido de aplicabilidade, visto que pode ser tomada como um exemplo material a ser deslocado e abordado a luz de outras realidades locais. Portanto, não se pretende limitar-se o estudo a expor apenas a realidade do município em questão, mas por meio dessa investigação, contribuir também para o aprimoramento da fiscalização nos demais municípios do Brasil.

Sendo assim, insurge-se com grande veemência a necessidade de discutir-se, investigar-se, examinar-se as questões relativas à fiscalização municipal, especialmente nos quesitos concernentes ao Poder de Polícia Municipal, esfera onde o Poder Público, especialmente, usa de sua força, na qual exerce com contumácia sua soberania, sempre em nome do interesse comum restringido pelos limites da legislação.

2.1 Os municípios na organização político administrativa do Brasil

O gênero humano é eminentemente social, de modo que sempre procurou se associar para garantir a sua sobrevivência. Sendo assim, considera-se que esse espírito gregário tem origens remotas. Verifica-se que no decorrer da história da humanidade, muitas foram as formas de associação utilizadas objetivando organização, desde a união afetiva entre casais visando a procriação, até a reunião em grupos a fim de juntar forças para conquistar um objetivo, seja alimentação, território ou ideais sócio políticos e de Estado, de modo que se passou a ter como ideal a legitimidade de representação na figura do Estado e o ideal democrático como sendo, no contexto brasileiro, também meio legitimador de representação, para o exercício de cidadania.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o Município representa notavelmente, a base da organização político democrática brasileira, porque nele ocorre a verdadeira relação entre a sociedade e o Poder Público, na gestão pública mais aproximada de seus favorecidos, os cidadãos locais. Considera-se uma abordagem histórica, segundo De Marco (2005, s.p.)

O Municipalismo foi conhecido a partir de Roma, é o que afirma Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho Tavares (1997, p. 169). A partir da República Romana, pode-se afirmar que o Município surgiu como unidade político-administrativa. O verdadeiro interesse dos romanos era a manutenção pacífica das cidades que os seus exércitos estavam conquistando.

O município, ao longo dos anos, em diferentes lugares e realidades, estabeleceu-se de forma genérica, enquanto circunscrição administrativa autônoma do estado governada por um prefeito e uma câmara de vereadores. No contexto legal brasileiro, vale ressaltar que o município surge de maneira significativa formalmente, por meio da abordagem de autores como Hely Lopes Meirelles e Lordelo de Melo, que reivindicavam com veemência desde a Constituição de 1946, que erigiu o Município como entidade estatal de 3º Grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo, pela inclusão deste no conceito de nossa federação.

Ensina Silva (2009) que, em função desse reconhecimento, a inclusão do Município na estrutura da federação, veio acompanhada de consequências tais como, o reconhecimento constitucional de sua capacidade de auto-organização mediante cartas próprias e ampliação de sua competência, com a liberação de controles que o sistema até então lhe impunha, especialmente por meio de leis orgânicas estabelecidas pelos Estados. Segundo Costa (2010, p.77)

A Federação, desenhada pela Constituição de 1988, assumiu contornos especiais, de modo que tem aspecto diferente dos demais sistemas federativos, principalmente pela menção expressa aos Municípios. Em nenhuma das outras Constituições houve tal referência, ainda que sempre se admitisse a participação dessa entidade como integrante da federação. Não obstante, o novo status constitucional deu um relevo marcante e uma participação importante nos destinos da própria República Federativa do Brasil.

Os estudos desses autores vêm ao encontro do fato de a Constituição de 1988 ter consolidado os direitos dos cidadãos, o que coroou um período de notáveis avanços políticos, possibilitando entre outros resultados a restauração do federalismo, outrora abafado pela centralização característica do governo autoritário anterior, com o reconhecimento dos municípios como entes federativos ao lado da União e dos Estados Membros. Para Silva (2009, p.641)

A autonomia, que a Constituição de 1988 outorga ao Município, contém uma qualificação especial que lhe dá um conteúdo político de extrema importância para a definição de seu status na organização do Estado brasileiro, inteiramente desconhecido no regime anterior. Antes, o reconhecimento da autonomia municipal tinha um sentido remissivo. Quer dizer, a Constituição Federal remetia aos Estados o poder de criar e organizar seus Municípios. O dito sentido remissivo consistia em determinar aos Estados que, ao organizarem seus Municípios, lhes assegurassem a autonomia, mas apenas quanto as capacidades de autoadministração, autolegislação

e autogoverno. Ao fazê-lo, os Estados haviam de respeitar a autonomia assegurada na Constituição Federal em termos genéricos relativos ao peculiar interesse local.

Dessa perspectiva, destaca-se que se encontram assim caracterizadas a autonomia política, mediante a capacidade de auto-organização e auto governo; a autonomia normativa, relativa à capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência e a autonomia administrativa, referente a administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local. Ressalta--se que o interesse local, ou seja, o interesse da comunidade coloca o município em posição de destaque frente aos demais entes federativos no âmbito atual.

Processos de gestão democrática consciente e ativa, capazes de recuperar a cidadania através do espaço local, reconstituindo os espaços comunitários. Centros de reprodução de identidades fora do Estado, mas legitimados por ele, os quais desencadeiam um processo de combinação e articulação permanente entre a democracia direta de participação voluntária dos cidadãos e a democracia representativa. É a inauguração de um novo modelo de gestão pública (SILVA, 2009, p. 641).

Pode-se inferir que, desde a Constituição de 1988, a ingerência dos Estados nos assuntos municipais ficou limitada aos aspectos estritamente indicados na Constituição Federal. Cita-se os referentes à criação, incorporação, fusão e desmembramentos de Municípios (art. 18, § 4º) e a intervenção (arts. 35 e 36).

Assim, entende-se que o Município, no Brasil, passa a ter legitimada a sua importância no cenário federal, a partir da Constituição de 1988, que o institui como componente da estrutura federativa, conforme arts. 1º e 18º da Carta Magna, que expõe:

Art. 1º. Caput. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

Art. 18. Caput. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Diante dessas reflexões, percebe-se que, uma vez sendo a esfera do poder municipal, a que mais se aproxima da população, torna-se o cenário administrativo e político mais propenso a apresentar efetivamente as soluções necessárias. Verifica-se que as instituições municipais estão hoje presentes no mundo moderno e, cada vez mais, ganham espaço como vetores do desenvolvimento político institucional, como escola da democracia participativa e da responsabilidade cívica.

No entanto, pode-se considerar, como um tanto tardio esse reconhecimento, diante do fato de que em termos gerais, a comunidade antes de se desenvolver como estado, já existia em organizações menores, ou seja, que se assemelhavam aos municípios. Cita-se, para tanto, os núcleos familiares, clãs ou ainda as tribos.

Atualmente, percebe-se no Brasil, a necessidade de se redefinir a nossa Federação a partir do interesse local atribuído ao Município, em detrimento do Estado-Membro. A urbanização crescente do século XXI apresenta novos problemas à administração local, não obstante, novas formas de gestão pública podem preparar as condições para resolver tais problemas, especialmente por meio de conselhos municipais, como bem observou Costa (2010).

É importante ressaltar a evidente relevância que a gestão municipal exerce diante dos desafios a serem alcançados em uma nação. Pode-se afirmar que as ferramentas mais adequadas para a prosperidade de um país encontram-se nas jurisdições de seus municípios, lugar onde a cidadania se manifesta em sua essência.

2.2 Administração Pública Municipal e a competência para as questões de interesse local

Com base no autor Costa (2010), compreende-se que a ideia de autonomia sempre esteve ligada a de competência, razão pela qual, quando foi assegurado ao Município tal poder, constitucionalmente em 1891, foi necessário estabelecer o limite de sua atuação, embora impreciso, sendo denominado “peculiar interesse”. Somente em nossa última constituição, o constituinte utilizou-se de novo termo, sendo esse, interesse local, restando a mudança, meramente superficial. A Constituição imperial do ano de 1824, tratou apenas das Câmaras, no Capítulo II, do Título VII, relativo às Províncias, definindo-lhes as atribuições como “o exercício de suas funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação das suas rendas, e todas as suas particulares e úteis atribuições” (art.169).

A Constituição Federal e Republicana, por sua vez, em 1891, definiu a federação a partir da “união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil” (art.1º), de modo que “cada uma das antigas províncias formará um Estado” (art.2º). Ainda que não houvesse menção ao Município como entidade federada, restou a esse apenas o art. 68, do Título III. Ressalta-se que foi consagrada, nesse dispositivo, a expressão “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. Em célere arresto do Supremo Tribunal Federal, interpretou Epitácio Pessoa(1865-1942), então relator, a expressão, afirmando que competia às leis estaduais definir o que “dentro do Município constitui o interesse desse com exclusão do interesse do Estado”.

A partir da Constituição Federal de 1934 o sistema federativo de três categorias de governo, União, Estados e Municípios, afirmou-se definitivamente. Quanto ao Município, repetiu-se o texto constitucional anterior, referindo por meio da expressão “peculiar interesse”, sua autonomia política, representada pela eletividade do executivo e do Legislativo, pela autonomia administrativa, identificada pela organização dos serviços de sua competência e pela autonomia financeira, entendida como o poder de decretar tributos e arrecadar e aplicar suas rendas. A Constituição de 1937 manteve praticamente igual a redação relativa aos mesmos.

Pode-se inferir que foi a partir da Constituição Federal de 1946 que o Município voltou a fortalecer-se e a retomar a discussão sobre o conceito tradicional de peculiar interesse.

Coaduna-se com essas expressões, o autor Bastos (1889, p. 217), que teceu comentários a Constituição do Brasil, “por força de uma interpretação jurisprudencial encampada na década de 30, deixa de ser a expressão de uma ideia vaga e imprecisa, para significar tudo aquilo que fosse de interesse predominantemente do município”. O art. 28 destaca que:

Art. 28. A autonomia dos Municípios será assegurada: [...]
II – pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente: a) a decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação das suas rendas; b) a organização dos serviços públicos locais.

Observou-se que no texto constitucional referido, a expressão “peculiar interesse” deixou de se vincular a noção global de autonomia, para se referir expressamente a autonomia administrativa e financeira.

Com o golpe militar de 1964, houve um retrocesso do ponto de vista da autonomia dos Municípios, em especial, quanto a eletividade de Prefeitos de determinadas municipalidades, sendo que a Constituição Federal de 1967 praticamente retomou o texto constitucional de 1946 no art. 16, porém acrescentado a obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei estadual, no inciso II, alínea a.

A Emenda Constitucional n.1, de 17.10.1969, apesar de não ter apresentado mudança do ponto de vista formal, tratou de esvaziar a expressão “peculiar interesse”, em especial com a instituição dos Municípios tidos por relevantes para a segurança nacional.

Considerou-se que foi somente na última Constituição Federal que o Município teve seu patamar elevado, ficando lado a lado com a União, os Estados e o Distrito Federal. Em

seus arts. 1º e 18º, deu outra dimensão as competências municipais, prevalecendo a nova expressão interesse local, que se encontra referida em duas oportunidades, a seguir transcritas:

Art. 30. Compete aos municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; [...] – V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

É necessário, pois, analisar que a expressão “interesse local” é de fundamental utilidade a esse trabalho e seu sentido foi, por muito tempo, questionado e colocada em dúvida, em vista a gama de interpretações que acabava por gerar. Contudo, já se firma o entendimento de que uma vez que essa significa que o interesse local é maior que o regional ou o geral, ainda que seja uma preocupação de todas as entidades federadas. Considerou-se, ainda que a predominância não é estática, estando atrelada ao desenvolvimento histórico e a produção legislativa da época.

Comentário de Meireles (1977, p.114-5) sobre a mudança: Direito Municipal Brasileiro. Ressalta que:

Peculiar interesse não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como também não há interesse regional ou nacional, que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira, através dos Estados a que pertencem. O que define e caracteriza “peculiar interesse”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

A partir dessa reflexão, pode-se dizer que com a nova Constituição, a magistral obra foi atualizada, porém, ao definir interesse local, essa apenas trocou uma expressão por outra Conforme Costa (2010, p. 74): “Os interesses locais são aqueles relacionados ao cotidiano da vida municipal, que dizem respeito diretamente aos problemas de vizinhos, sendo predominante a competência do Município sobre tais matérias”.

De acordo com Bastos (1989, p.277)

A imprecisão do conceito interesse local, se por um lado pode gerar a perplexidade diante de situações inequivocamente ambíguas, onde se entrelaçam em partes iguais os interesses locais e os regionais, por outro, oferece uma elasticidade que permite uma evolução da compreensão do Texto Constitucional, diante da mutação porque passam certas atividades e serviços.

É possível compreender que a expressão interesse local, apesar de imprecisa e mesmo ambígua, tem como vantagem o fato de permitir um alargamento que assegura uma

flexibilização doutrinária capaz de permitir a evolução do conceito, de acordo com as necessidades históricas municipais.

2.3 Poder de Polícia e Administração Pública

O condicionamento da liberdade e da propriedade dos administrados ao interesse público e social se dá pela atribuição de polícia administrativa, ou como é comumente designado, poder de polícia. De um lado, temos o cidadão que quer exercer plenamente os seus direitos, de outro a Administração que tem a incumbência de condicionar o exercício daqueles direitos ao bem estar coletivo, a exemplo do que está consignado nos incisos IV, XIII, XV e XXII do art. 5º da Constituição da República. Nesse sentido, como ensina Zanobini (1968, p. 191), “a ideia de limite surge do próprio conceito de direito subjetivo: tudo aquilo que é juridicamente garantido é também juridicamente limitado”.

O conceito original de Poder de Polícia refere-se a realização de um dever geral, incumbindo ao súdito a não perturbação da coisa pública. Eram as ordens dadas aos indivíduos, que segundo Mayer, nunca teriam outro fim, senão o de combater aquela perturbação (BUHRING, 2003). Com base no autor referido, buscam-se caminhos para compreender a origem desse instituto, que surge a fim de assegurar a não depreciação da coisa pública, inicialmente norteando a relação entre governantes e súditos. Conforme ensina Gasparini (2010, p. 178),

Verifica-se que o ordenamento jurídico brasileiro confere aos seus administrados uma série de direitos referentes ao uso, gozo e disposição da propriedade, assim como quanto à prática da liberdade. Contudo, o exercício desses direitos é limitado quanto a sua compatibilidade com o bem estar comum e com o interesse do Poder Público.

Para Di Pietro (2009), o conceito clássico ligado a concepção liberal do século XVIII, bem como o poder de polícia compreendia a atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança. E ainda que pelo conceito moderno, adotado pelo direito brasileiro, o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público. Percebe-se que houve uma maior abrangência do termo, incluindo-se nesse o interesse público, abrangendo as mais diversas áreas da sociedade. Em razão do poder de polícia em seu exercício, constituir um dos fatos geradores da taxa, o Art. 78 do CTN apresenta o conceito legal:

Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção

de fato, em razão de interesse público concernente a segurança, a higiene, a ordem, aos costumes, a disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, a tranquilidade pública ou ao respeito a propriedade e aos direitos individuais e coletivos.

Segundo Meireles (apud ALEXANDRINO, 2011, p. 234), “[...] poder de polícia é a faculdade de que dispõe a administração pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”.

Assim entende-se que, tendo a manifestação da administração pública como uma garantidora de direitos, identifica-se o poder de polícia, que é inerente a atividade administrativa, sendo exercido sobre todas as condutas ou situações particulares que possam, direta ou indiretamente, afetar os interesses da coletividade.

Vários são os órgãos e entidades administrativas que desempenham essa prerrogativa do poder público em todos os níveis da federação, sendo competente para exercê-lo o ente federado ao qual a Constituição da República atribui competência para legislar. Sendo assim, sujeitam-se: os assuntos de interesse nacional a regulamentação e policiamento da União, os assuntos de interesse regional as normas e a polícia estadual, e os assuntos de interesse local aos regulamentos edilícios e ao policiamento municipal.

O fundamento do poder de polícia consiste no princípio da predominância do interesse público sobre o particular, que dá à Administração a posição de supremacia sobre os administrados, na busca de prevalecer sempre o bem estar comum.

No que diz respeito a sua natureza jurídica, são apontados como atributos do poder de polícia: a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade. Segundo Alexandrino (2011) a discricionariedade aponta que, no exercício do poder de polícia, quanto aos atos a ele relacionados, como regra geral, a administração pública é detentora de uma razoável liberdade de atuação, podendo valorar a oportunidade e conveniência de sua prática, estabelecer o motivo e escolher, dentro dos limites legais, seu conteúdo. Em outras hipóteses, a lei já estabelece que, diante de determinados requisitos, a administração terá que adotar a solução previamente estabelecida, nesse caso, o poder será vinculado.

Ainda quanto a autoexecutoriedade, o autor leciona ser a possibilidade que tem a administração de, com os próprios meios, pôr em execução as suas decisões, em defesa da coletividade ou que coloque em risco a incolumidade pública, sem precisar recorrer previamente ao poder judiciário. O que não afasta a prerrogativa do particular exercer seu

direito inafastável de provocar a tutela jurisdicional, sempre que julgar que houve arbítrio, desvio ou excesso de poder por parte do ente público.

Sobre esse atributo, o Prof. Celso Antonio Bandeira de Mello e a Prof^a. Maria Sylvia Di Pietro prelecionam que a autoexecutoriedade existe em duas situações: quando a lei expressamente a prevê e, mesmo quando não expressamente prevista, em situações de urgência. A coercibilidade, por sua vez, trata da possibilidade de as medidas adotadas pela administração pública serem impostas coativamente ao administrado, inclusive mediante o emprego de força. Nesse sentido, Mello (2010, p. 818) ressalta que “em suma, é necessário que o uso da liberdade e da propriedade esteja entrosado com a utilidade coletiva, de tal modo que não implique uma barreira capaz de obstar a realização dos objetivos públicos”.

Coaduna-se com essas reflexões Alessi (1960), que discorre a respeito de que não há limitações administrativas ao direito de liberdade e ao direito de propriedade, uma vez que estas simplesmente integram o desenho do próprio perfil do direito. Ainda, acrescenta o autor que há sim, limitações a liberdade e a propriedade.

É importante ressaltar que a expressão poder de polícia é alvo de críticas contumazes por parte da doutrina, seja em função de referir-se mais propriamente a uma época pretérita como no Estado de Polícia, seja porque engloba sob uma única denominação, coisas distintas, sendo estas leis e atos administrativos. Verifica-se que na maioria dos países europeus, o tema é tratado sob a titulação “limitações administrativas a liberdade e a propriedade”.

Em sentido amplo, a atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos designa-se poder de polícia, abrangendo tanto os atos do poder Legislativo, como do Executivo. No entanto, a mesma expressão, em sentido estrito, refere-se unicamente as intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais as autorizações, as licenças, as injunções), do Poder Executivo. Sendo que esta acepção mais limitada se dá acerca da noção de polícia administrativa.

É conveniente considerar, conforme ensina Gasparini (2010), que ao contrário das prestações de serviços públicos, o poder de polícia não se traduz em prestações de utilidades ou comodidades, mas corresponde a atividade estatal que almeja uma abstenção dos particulares, por meio dele geralmente não se exige o ato de fazer, mas o de não fazer. A exceção se dá quanto ao condicionamento do uso da propriedade imobiliária, já que as leis de polícia fazem imposição ao proprietário a fim de que atue em prol de ajustar o uso de sua propriedade em conformidade com o cumprimento de sua função social.

A partir desses levantamentos, a que se distinguir a polícia administrativa, da polícia judiciária, uma vez que a primeira, é essencialmente preventiva e seu exercício está disseminado pelos órgãos e agentes da administração pública, embora em caráter de exceção, seus agentes possam agir repressivamente, a exemplo da cessação de uma reunião de pessoa tida por ilegal. Enquanto a segunda é notadamente repressiva e seu exercício é privativo da Secretaria de Segurança. Considerou-se ainda, que o objeto da polícia administrativa é a propriedade e a liberdade, enquanto o da polícia judiciária é a pessoa. É importante ressaltar ainda, que a polícia administrativa rege-se pelas normas administrativas, enquanto a polícia judiciária guia-se pela legislação processual penal vigente.

Mello (2010, p. 835) oportunamente destaca “O que efetivamente aparta polícia administrativa de polícia judiciária é que a primeira se predispõe unicamente a impedir ou paralisar atividades anti-sociais enquanto a segunda se preordena á responsabilização dos violadores da ordem jurídica”.

Dessa perspectiva, quanto aos institutos da discricionariedade e da vinculação compreende-se que tal atribuição se efetiva por atos administrativos, expedido através do exercício de uma competência às vezes vinculada, às vezes discricionária. Conforme já se posicionou o Tribunal de Justiça de São Paulo, ao acentuar que o poder de polícia não é arbitrário ou caprichoso e está sujeito as regras legais ou regulamentares, dentro de cujos limites se exercita.

2.4 Da aplicabilidade: poder de polícia, fiscalização e sanções

Assim como é direito da administração pública agir e materializar suas ações pelo poder de polícia, sabe-se que pode ser tênue a linha que divide a ação legítima da administração, ao fiscalizar, e a atuação irregular, consubstanciada no que se poderá denominar abuso de poder. Sobre isso, Di Pietro (2009, p. 122) expõe que:

Como todo o ato administrativo, a medida de polícia, ainda que seja discricionária, sempre esbarra em algumas manifestações impostas pela lei, quanto a competência e a forma, aos fins e mesmo com relação aos motivos ou ao objeto; quanto aos dois últimos, ainda que a Administração disponha de certa dose de discricionariedade, esta deve ser exercida pelos limites traçados pela lei.

Assim, entende-se que quanto aos fins, o poder de polícia deve ser exercido unicamente para atender ao interesse público, caso tenha um propósito diverso, utilizando-se desse instituto para beneficiar ou prejudicar pessoas determinadas, a autoridade que se afastar

da finalidade pública incidirá em desvio de poder acarretando a nulidade do ato com todas as consequências nas esferas civil, penal e administrativa.

Salienta-se que quanto ao meio de ação a autoridade sofre limitações, mesmo quando a lei apresenta várias alternativas possíveis, tendo por base o princípio da proporcionalidade dos meios aos fins. Os meios diretos de coação só devem ser utilizados quando não houver outro meio eficaz para alcançar-se um mesmo objetivo. Qualquer abuso é passível de controle judicial.

A fim de que não se propaguem atos abusivos, cabe ao poder de polícia administrativo, segundo Gasparini (2010), os atos de polícia administrativa são administrativos e como tal submetem-se aos controles vigentes (administrativo e judicial) a que se subsumem aos atos e comportamentos da administração pública em geral. De sorte que contra eles cabem os recursos administrativos (recurso hierárquico) e judiciais (mandado de segurança, ação civil pública, ação popular) para obstar os gravames que podem causar aos administrados, a própria administração Pública e a coletividade (interesses difusos).

É necessário, pois, analisar, que essa atividade administrativa manifesta-se por meio de atos normativos e concretos. Os regulamentos são atos normativos, citam-se como exemplo os destinados a regulamentar a venda de bebidas nos períodos eleitorais e carnavalescos. São exemplos de atos concretos: interdição de atividade não licenciada, de apreensão de mercadoria deteriorada, de guinchamento de veículo inapropriado para uso e embargo de obra que não obedece a ato de aprovação.

Dessa perspectiva, compreendem-se também os atos de fiscalização, eles existem no sentido de prevenir os danos decorrentes da ação dos administrados, têm-se como exemplo, a fiscalização de estabelecimentos que prestam serviço alimentício, no que tange a higiene e a qualidade dos produtos postos ao consumo público. Por sua vez, essas manifestações convertem-se em alvarás, licenças e autorizações.

Já no que diz respeito às áreas de manifestação deste poder, com base nos ensinamentos de Gasparini, (2010), entende-se que a atribuição de polícia administrativa incide sobre variedade de matérias, sendo algumas dessas: polícia de caça e pesca, destinada a proteção da fauna terrestre e aquática; polícia florestal com a finalidade de proteger a flora; polícia de trânsito e tráfego, destinada a garantir a segurança e a ordem nas estradas; polícia sanitária, que cuida das questões de saúde pública; polícia edilícia, que se ocupa com a disciplina das construções; polícia funerária, voltada ao transporte e enterramento de cadáveres. Reforça-se

que mesmo havendo uma única espécie de polícia administrativa, esta é constituída de vários setores.

Pode-se dizer que a polícia administrativa propõe-se a zelar pelos seguintes valores: segurança pública; ordem pública; tranquilidade pública, de higiene e saúde públicas; estéticos e artísticos; históricos e paisagísticos; riquezas naturais; moralidade pública e economia popular. Assim sendo, salienta-se que o ato de polícia é administrativo e, deve observar para a sua validade, os requisitos (competência, finalidade, forma, motivo, conteúdo, objeto e causa) comuns a todos os atos dessa espécie, mais a proporcionalidade que consiste no uso adequado da coação.

Um exemplo de inobservância dessa proporcionalidade é evidenciada na suposta prisão de motorista que não portava carteira de habilitação, quando bastava apenas a apreensão do veículo. Contudo, não haveria esse vício na apreensão de veículo de transporte clandestino de passageiros, pois o que se deseja é obstar a continuidade da atividade ilegal, e isso não se consegue apenas com a sanção pecuniária. Conforme Mello (2010, p. 843):

Mormente no caso da utilização de meios coativos, que, bem por isso, interferem energicamente com a liberdade individual, é preciso que a Administração se comporte com extrema cautela, nunca se servindo de meios mais enérgicos que os necessários a obtenção do resultado pretendido pela lei, sob pena de vício jurídico que acarretará responsabilidade da Administração Pública; Importa que haja proporcionalidade entre a medida adotada e a finalidade legal a ser atingida.

Por óbvio, não bastaria que existisse a autorização de ação da fiscalização pública, se isso não acarretasse em alguma espécie de punição, àqueles que estejam em desacordo com as previsões legais. Nesse sentido, as sanções que tornam efetivas as medidas de polícia são impostas ou fixadas através da lei.

É necessário, pois, se fazer um análise, quanto aos institutos da infração e sanção administrativa, pode-se dizer, segundo Mello (2010, p. 847) que: “Infração administrativa é o descumprimento voluntário de uma norma administrativa para o qual se prevê sanção cuja imposição é decidida por uma autoridade no exercício de função administrativa – ainda que não necessariamente aplicada nessa esfera”.

Assim, entende-se que tanto podem ser sujeitos da infração administrativa e do dever de responder por elas pessoas físicas, como pessoas jurídicas, sejam de Direito Privado, sejam de Direito Público. A que se distinguir a figura do infrator, aquele que pratica efetivamente a infração, da figura do responsável subsidiário, aquele que responderá pela infração, caso aquele que a cometeu não possa ou não responda por ela.

Há hipóteses excludentes da infração ou da sanção, conforme exemplifica Mello (2010, p. 851): “São encontráveis menções ao: fato da natureza (força maior), caso fortuito, estado de necessidade, legítima defesa, doença mental, fato de terceiro, coação irresistível, erro, obediência hierárquica, estrito cumprimento de dever legal, exercício regular de direito”.

Existe ainda variação de sanções quanto à transmissibilidade, podendo ser classificadas como transmissíveis ou intransmissíveis.

As sanções que tornam efetivas as medidas de polícia são impostas ou fixadas em lei. Pode-se citar, como forma ilustrativa, a multa (pagamento em dinheiro), a interdição (de atividade), a demolição (de prédios), a destruição (de armas apreendidas), inutilização (de gênero alimentício impróprio ao consumo) e o embargo (de obra). As entidades públicas competentes, União, Estado-Membro, Distrito Federal e Município poderão estabelecer outras sanções através de legislação. Conforme art. 5º, LV, da Constituição Federal, os administrados tem assegurado direito a ampla defesa e contraditório para que se legitime a aplicação dessas penas (GASPARINI, 2010).

Contudo, ressalta Gasparini (2010), que quanto à indelegabilidade, essa é regra da atribuição de polícia administrativa. Essa característica é expressa, com efeito, na Lei Federal n.11.079, de 30 de dezembro de 2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública, estabelece, entre outras, como diretriz obrigatória, a indelegabilidade do exercício do poder de polícia. Mas embora essa seja a regra, admite exceção podendo delegar, desde que outorgada a uma pessoa pública administrativa, como é a autarquia, ou a uma pessoa governamental, como é a empresa pública.

Conforme ensina Pompeu (1977): “Essa delegação, sempre por lei, é ampla e pode abranger o estabelecimento de normas, o exercício de atividades necessárias ao cumprimento dessas normas, bem como a designação de agentes de polícia”. Dessas acepções, é possível ressaltar que para os particulares essa delegação só pode acontecer em situações muito específicas, conforme assevera Mello (1983), dado que se estaria outorgando a particular cometimentos tipicamente públicos ligados a propriedade e a liberdade, a exemplo dos capitães de navio. Assim sendo, a indelegabilidade não se faz inviolada, a cerca da atribuição do poder de polícia com a execução de atividades materiais prévias e indispensáveis a formalização do ato de polícia por empresas particulares, que alugam e operam certos equipamentos destinados, por exemplo, a fiscalização de trânsito.

Verifica-se que, nesse caso, sequer se trata de delegação da atribuição de polícia, na medida em que a empresa é apenas, por contrato, prestadora de serviço a Administração Pública, fornecendo-lhe todos os dados e muitas vezes até o auto de infração, obtidos por meio de máquinas de modo preciso e impessoal, não há nessa atividade qualquer vontade do representante da empresa contratada, uma vez que tudo é feito através de máquina aferida pelos órgãos públicos.

Vale ressaltar que os atos de polícia administrativa, sendo administrativos, submetem-se aos controles vigentes administrativo e judicial a que se subsumem os atos e comportamentos da Administração em geral. Cabendo contra eles os recursos administrativos (hierárquico) e judiciais (mandado de segurança, ação civil pública, ação popular), a fim de obstar os gravames que podem causar aos administrados, a própria Administração Pública e os interesses difusos.

Quanto à prescrição, a Lei Federal n. 9.873, de 23 de janeiro de 1999, dispõe que prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública federal direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração a legislação em vigor. Conforme deixa claro em sua ementa e seu art. 1º, não é obrigatória para as Administrações Públicas dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, mas tão somente a Administração Pública direta e indireta. Nos termos desse artigo, prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, no exercício do Poder do Poder de Polícia, objetivando apurar infração a legislação em vigor. A contagem desse prazo se dá a partir da data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Os estudos desses autores norteiam a compreensão no sentido de que, uma vez identificada a ocorrência de infração administrativa, a autoridade não pode se eximir do dever de aplicar a sanção. Em termos gerais, pode-se citar como embasamento legal, o art. 320 do Código Penal, que tipifica a figura da condescendência criminosa. Nesse sentido, faz-se oportuno investigar-se o conteúdo da Lei Orgânica Municipal de Santa Maria/RS.

3 CONTEXTO DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS

Com 276.108 habitantes, segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2015, é considerada uma cidade média e de grande influência na região central do estado. É a 5ª cidade mais populosa do Rio Grande do Sul. Os primeiros habitantes conhecidos da região atualmente ocupada pelo município de Santa Maria/RS foram

os índios minuanos e tapes. A cidade foi criada a partir de acampamentos de uma comissão demarcadora de limites entre terras de domínio espanhol e português que passavam pela região. Santa Maria/RS sedia uma das maiores universidades públicas do Brasil, a Universidade Federal de Santa Maria. A universidade conta atualmente com quase 27.000 alunos em seus cursos de graduação e pós-graduação. Por ter uma grande quantidade de instituições de ensino, a cidade é conhecida como “Cidade Cultura”.

3.1 Contexto local: considerações sobre a Lei Orgânica Municipal

A Lei Orgânica é uma espécie de constituição municipal e discriminará a matéria de competência exclusiva do Município, de acordo com as peculiaridades locais, bem como também atentará para a competência comum que a Constituição lhe reserva juntamente com os demais entes federativos, conforme estabelece no artigo 23.

Dentre a matéria de sua competência, indicará aquela que lhe cabe legislar com exclusividade, assim como também supletivamente, conforme Silva (2010).

A própria Constituição já indicou o conteúdo básico da Lei Orgânica, que terá que compreender, além das regras de eletividade do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, conforme estabelece em seu artigo 29: a posse do Prefeito e dos Vereadores e seus compromissos; a inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato, na circunscrição do município; proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto na Constituição Federal para os membros do Congresso Nacional e, na Constituição do respectivo Estado, para os membros da Assembleia Legislativa; organização das funções legislativa e fiscalizadora da Câmara Municipal; cooperação das associações representativas de bairro com o planejamento municipal; iniciativa legislativa popular sobre matéria de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, por meio da manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; perda do mandato do Prefeito, incluindo como uma de suas causas o fato de ele assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no artigo 38, I, IV e V.

Além disso, salienta-se que o constituinte incluiu como inciso do artigo 29 matérias que não podem constituir conteúdo da Lei Orgânica Municipal, porque não se trata de assunto de sua competência, tais como as referentes à definição de eleições, duração de mandato, pleito direto e simultâneo em todo o País, época das eleições e princípio da maioria absoluta

(dois turnos), número de Vereadores, referindo-se a mínimos e máximos na generalidade dos Municípios, e até o privilégio de foro do Tribunal de Justiça, para julgamento do Prefeito. Conforme aponta José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo.

Destaca-se que, embora os Municípios na lei anterior fossem criados e organizados pelos Estados, conforme leis orgânicas de competência estadual, o Rio Grande do Sul sempre constituiu exceção, pois seus municípios sempre tiveram sua própria lei orgânica organizada pela respectiva Câmara Municipal. É possível compreender que uma nação bem estruturada, sem dúvida passa por uma Administração Municipal capaz e participativa. No Estado de Direito em que se vive alvo de constantes abalos morais e éticos, a União, os Estados e os Municípios são entes de grande importância na garantia da segurança e bem estar de suas populações. Nesse contexto, historicamente no Brasil, destaca-se o Município por possuir a relação mais próxima da população.

Posto que a leitura é sempre produção de significados, verifica-se que, no contexto da legislação de Santa Maria/RS, a temática da fiscalização, parece, em uma primeira vista, tratada de forma imprecisa quanto a delegação das competências cabíveis nas áreas abarcadas. Nesse sentido, propõem-se um gesto de análise a fim de demonstrar uma possibilidade de leitura crítica ao conjunto legal em questão.

Tais afirmações vêm de encontro ao que se quer examinar, ou seja, apontam para o fato de que, por vezes, a lei em questão acaba por não delegar, nesse primeiro momento, a competência fiscalizatória, em sua estrutura interna.

3.2 Questões sobre a competência fiscalizatória local: análise da do exercício do poder de polícia no município de Santa Maria/RS, a partir da lei orgânica municipal

A Lei Orgânica (LO) do Município de Santa Maria/RS, justamente por ser esse tipo de normatização, expressa legitimidade quanto ao exercício de emoldurar às relações políticas e sociais municipais. É a lei maior do município, exercendo regulamento acerca de seu funcionamento. A Lei Orgânica está para o município, como a Constituição Federal está para a União e deve estar intimamente encadeada aos ditames da Constituição Federal, uma vez que nessa “Constituição do Município”, o cidadão encontra as normas legais subsidiárias às federais e estaduais, disciplinam as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo e entre esses e seus munícipes, estabelecendo as atribuições daqueles poderes, suas limitações e abrangências, função que cada um cumpre em relação ao outro.

A fiscalização municipal encontra-se legitimada na Lei Orgânica por meio do exercício do Poder de polícia, dessa forma, estão assegurados à Administração Municipal os meios necessários para que possa restringir os direitos e as liberdades dos munícipes, em favor do interesse coletivo. Nesse sentido, a competência do município esta atrelada a tudo aquilo relativo ao interesse local, de modo que seu âmbito deve ser mais amplo do que o das outras unidades federadas. É nas coletividades locais que a vida acontece, necessitando assim que por meio de uma ação administrativa mais corriqueira, frente ao representativo número de conflitos entre o Poder Público e os administrados, se busque o bem comum por meio do dever fiscalizatório existente. Assim, coloca Costa (2010, p.167):

O poder de polícia municipal deve ser entendido como o conjunto de intervenções administrativas, restringindo direitos e liberdades dos munícipes, em favor dos interesses da coletividade. Tal poder não se presta para suprimir a cidadania local, mas reduzir os interesses individuais em prol da coletividade.

Diante desse pressuposto, antes de se apresentar a proposta de pesquisa apontada para este trabalho, cabe que se faça uma breve retomada, na Lei Orgânica, acerca das previsões atinentes ao exercício de poder de polícia. Nesse momento, ainda, deve-se destacar que nem toda a fiscalização prevista na Lei Orgânica em análise – ou em qualquer outro dispositivo legal, representa, necessariamente, exercício de poder de polícia. A fiscalização tributária por exemplo, em que pese seja exercício do Estado sobre o contribuinte mediante exercício de império, não representa o exercício de poder de polícia, portanto, não é significativo para as considerações deste trabalho, visto que, aqui, foca-se na fiscalização que emana poder de polícia.

Cabe registrar que esse levantamento leva em conta as principais frentes a serem fiscalizadas pelos municípios, na esfera da Lei em análise, o que não significa que a fiscalização municipal estará restrita a isso, visto que outras leis podem também prever essa questão. Ainda, cabe relevo que o resumo teve em vista destacar as principais frentes de fiscalização, mas é ilustrativo e não tem em vista exaurir a análise e as possibilidades previstas.

Exposto este resumo, seguem recortes mais específicos da própria Lei Orgânica ou de outras leis municipais que são relacionadas às previsões gerais da Lei Orgânica por buscarem regulamentá-la no aspecto da legislação. No que diz respeito às Atividades de Ensino Primário, cabe expor:

Art. 190 LO – O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

III – fiscalização pela Secretaria Municipal de Educação”. A determinação legal em questão, aparta-se de apontar o modo como de dará efetivamente essa fiscalização por meio da Secretaria Municipal de Educação. Verifica-se que a abordagem quanto a aplicação do dever de poder de polícia, não propõe limitações ou disciplinas a cerca da prevenção de danos sociais decorrentes da ação da iniciativa privada nesse quesito, portanto, carece de regulamentação concreta e específica a normativa.

Há, portanto, uma indicação de poder de polícia, uma vez que mesmo sendo a educação exercida pela iniciativa privada, o município tem o dever de fiscalizar. Mesmo assim, a previsão não especifica formas tampouco detalhes com relação à autoexecutoriedade ou exigibilidade da forma de fiscalização. Quanto aos transportes, a legislação aponta:

Art. 170 LO - O transporte é serviço público de caráter essencial, sendo de competência do Poder Público Municipal o planejamento, a fiscalização e a operacionalização, direta ou sob o regime de concessão ou permissão, mediante licitação, respeitadas a Legislação Federal e a Estadual.

Conforme a Constituição Federal:

Art. 9º CF - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, dentre outras, as seguintes atribuições:

XXI - regulamentar, sinalizar e fiscalizar a utilização dos logradouros, vias urbanas, estradas municipais, faixas de rolamento, zonas de silêncio e de trânsito em condições especiais, incumbindo-se de sua construção e conservação;

XXVI - regulamentar, licenciar, permitir, autorizar e fiscalizar a afixação de cartazes, anúncios, emblemas e quaisquer outros meios de propaganda e publicidade, sem frustrar os objetivos dos mesmos;

XXVII - regulamentar e fiscalizar os jogos esportivos, os espetáculos e os divertimentos públicos;

Art. 208 LO - É vedada a produção, transporte, comercialização e uso de medicamentos, biocidas, agrotóxicos ou produtos químicos ou biológicos cujo emprego tenha sido comprovado como nocivo em qualquer parte do território nacional, ou em outros países, por razões toxicológicas, farmacológicas ou de degradação ambiental.

§ 1º - Caberá ao Poder Público a criação de programa municipal de fiscalização e controle do transporte de carga tóxica ou produtos perigosos na área de sua jurisdição, na forma da lei;

Quanto à atuação fiscalizatória na área dos transportes, a Lei Orgânica municipal também deixa a desejar, quanto as características inerentes a atividade do poder de polícia, de autoexecutoriedade e coercibilidade, ao apontar como responsável o Poder Público, é genérica e em nenhum momento direciona normatização quanto ao órgão interno responsável ou quanto a forma pela qual exercerá fiscalização no patrimônio privado. Observe-se que no § 1º expressa a necessidade da criação de programa municipal de fiscalização e controle de cargas tóxicas e afins, o que inexistente hoje.

A Lei Municipal 5490/2011 regulamenta a prestação de serviços de transporte individual de passageiros e de entrega de mercadorias no âmbito do Município de Santa Maria/RS, e dá outras providências. “Art. 1º [...] VIII. SMU: Secretaria de Município de

Controle e Mobilidade Urbana, órgão gestor, regulamentador, fiscalizador e controlador da aplicação e cumprimento do disposto nesta Lei”.

No que concerne à Fiscalização dos Serviços:

Art. 8º LO - A fiscalização dos serviços de transporte individual de passageiros e de entrega de mercadorias será exercida pelo setor competente da Prefeitura Municipal de Santa Maria.

Art. 9º LO - Os fiscais, no exercício da fiscalização, lavrarão o correspondente Auto de Infração para formalizar a ocorrência de irregularidade ou de ilegalidade constatada no âmbito da prestação do serviço.

Art. 10 LO - A inobservância dos preceitos contidos nesta Lei, no seu regulamento e nas demais normas e instruções complementares submeterão o condutor autorizatário, titular e/ou colaborador, infrator às seguintes cominações legais, impostas isolada ou cumulativamente, conforme o tipo de infração cometida e a gravidade da falta:

I. Advertência;

II. Multa;

III. Apreensão do veículo;

IV. Suspensão temporária da execução do serviço por 02 (dois) meses, após o condutor atingir 03 (três) infrações; e

V. Cassação da autorização para exercer a atividade, após o condutor atingir 05 (cinco) infrações.

§ 1º O Decreto regulamentador estabelecerá a gradação das faltas e os critérios de apuração, bem como a forma de aplicação das respectivas penalidades aos infratores.

§ 2º O descumprimento dos preceitos contidos nesta Lei vincula a Administração Pública Municipal a instaurar devido processo administrativo para apurar a responsabilidade do infrator, assegurando-se a este a produção de todos os meios admitidos no direito e consagradores da mais ampla defesa e do contraditório, aplicando-se, nas omissões e naquilo que for cabível, o rito processual previsto na Lei Municipal nº 3.326/91, de 04 de junho de 1991, que Dispõe sobre o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Municipais.

§ 3º O disposto no inciso III aplicar-se-á, acrescido da multa de 750 (setecentos e cinquenta) UFM, sempre que constatada a prestação dos serviços descritos nesta Lei sem a devida autorização do Poder Executivo Municipal.

§ 4º Constatada a transferência irregular de autorização concedida, o infrator terá a cassação automática da sua autorização e ficará proibido de exercer as atividades relativas aos serviços de transporte individual de passageiros e de entrega de mercadorias, independentemente da aplicação concomitante de outras penas.

Considerando o texto da Lei Municipal 5490/2011, percebe-se uma maior especificação quanto à exigibilidade e autoexecutoriedade, que são atributos do poder de polícia aplicados na área do transporte público. A lei em questão indica a Secretaria de Município de Controle e Mobilidade Urbana, como órgão gestor, regulamentador, fiscalizador e controlador da aplicação e cumprimento do dispositivo. Nesse sentido, também examina a forma como a fiscalização será aplicada, por meio dos fiscais, que no exercício da fiscalização, lavrarão o correspondente auto de infração para formalizar a ocorrência de irregularidade ou de ilegalidade constatada no âmbito da prestação do serviço ainda que não contemple com exatidão a maneira, locais ou a frequência como se dará a atuação dos fiscais responsáveis no exercício da função. E para dar fechamento as atribuições do poder de

polícia, a lei determina em ser artigo 10º dispositivos a cerca das infrações e penalidades nas quais incorrerá o ente privado caso negligencie o dispositivo durante o exercício da atividade. Entende-se assim, que embora o parágrafo 1º indique a necessidade de um decreto regulamentador que estabelecerá a gradação das faltas e os critérios de apuração, bem como a forma de aplicação das respectivas penalidades aos infratores, o que inexistente, essa lei particularmente, se aproxima mais do ideal da manifestação da atribuição do poder de polícia exercido pela administração municipal. Relativo à Fiscalização Sanitária e preservação da Saúde Pública:

Art. 9º LO - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, dentre outras, as seguintes atribuições:

XXXIII - fiscalizar, nos locais de vendas, pesos, medidas e condições sanitárias dos gêneros alimentícios;

XXXVIII - promover, organizando e fiscalizando, os seguintes serviços:

- a) mercados, feiras e matadouros;
- b) construção e conservação de estradas e caminhos municipais;
- c) transportes coletivos municipais;
- d) iluminação pública e saneamento básico.

Art. 150 LO - Por delegação de competência federal ou estadual através de convênio, o Município poderá assumir a inspeção e fiscalização dos produtos de origem vegetal e animal, bem como proporcionar a implantação de cinturões verdes, com a instalação de viveiros comunitários para a produção de mudas de espécies frutíferas, nativas ou exóticas, visando ao reflorestamento conservacionista e energético.

Nesse sentido, releva expor a Lei Municipal 3916/2005 Artigo 211 – “O Poder Público Municipal exercerá, em colaboração com as autoridades sanitárias do Estado, fiscalização sobre a produção, o comércio e o consumo de gêneros alimentícios em geral”.

Analisando a abordagem quanto a Fiscalização Sanitária e preservação da Saúde Pública na Lei Orgânica do Município e na Lei Municipal 3916/2005, novamente percebe-se a lacuna quanto ao órgão interno efetivamente responsável pela fiscalização, bem como, quanto a forma como se dará o exercício da fiscalização atuante no patrimônio privado, o que indubitavelmente prejudica o exercício preventivo de danos a sociedade, inerente a atuação do poder de polícia.

Ainda assim, mesmo que se trate de uma legislação que se diz específica, estabelecesse a mesma dificuldade, qual seja, determinar o exercício desse poder de polícia que, para ser eficaz precisa, necessariamente, estar previsto em lei. Relativo às condutas em prol da ordem pública:

Art. 155 - Ao sistema único de saúde, no âmbito do Município, além de suas atribuições inerentes, incumbe, na forma da lei:

II - controlar e fiscalizar qualquer atividade e serviço que comporte risco à saúde, à segurança e ao bem-estar físico e psíquico do indivíduo e da coletividade, bem como ao meio ambiente;

Nessa ideia, a Lei Municipal nº 5485 de 2011 dispõe:

Art. 1º A concessão dos serviços relativos ao Cemitérios e Crematórios para a iniciativa privada nos termos da Lei Federal nº 8.987/95, de 13 de fevereiro de 1995, já autorizada pelos artigos 330 e 331 da Lei Complementar nº 003/02, de 22 de janeiro de 2002, será pelo prazo de até 15 anos a contar da assinatura do contrato.

Art. 2º Caberá à iniciativa privada a administração e o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares aos serviços relativos a cemitérios e crematórios, bem como a execução de projetos de melhorias das infraestruturas.

Art. 3º Na administração e desenvolvimento dos serviços concedidos à concessionária, além de observar o disposto na Lei Federal nº 8.987/95 e Lei Federal nº 8.666/93, observará, também, o disposto na Lei Complementar Municipal nº 003/2002.

Verifica-se que a Lei Municipal 548/2011 é demasiadamente sucinta, quando objetiva disciplinar a concessão dos serviços de Cemitérios e Crematórios pela iniciativa privada e ainda que refira para complementá-la a Lei Federal. Mesmo sendo um serviço de interesse público prestado por particulares, o que pressupõe a incidência do poder de polícia, nada nesse sentido é previsto. Cabe ainda expor a Lei Municipal nº 5241 de 2009:

Art. 1º Ficam os estabelecimentos de telefonia móvel e fixa, que operem no município de Santa Maria obrigados a atender cada cliente nos prazos abaixo especificados, contados a partir do momento em que ele tenha entrado na fila de atendimento:

I- até 20 (vinte) minutos em dias normais;

II- até 35 (trinta e cinco) minutos na véspera ou após feriados.

[...]

Art. 4º As denúncias de descumprimento serão feitas ao Departamento de Fiscalização Municipal.

Art. 5º O descumprimento do disposto nesta Lei sujeitará os infratores às seguintes penalidades:

I- na primeira infração, multa de 10.000 UFMs (dez mil Unidades Fiscais Municipais);

II- na primeira reincidência, multa de 20.000 UFMs (vinte mil Unidades Fiscais Municipais);

III- na segunda reincidência, suspensão do alvará de funcionamento.

Ao examinar o dispositivo legal referido, percebe-se uma definição insatisfatória quanto à atribuição do poder de polícia, caracterizado pela exigibilidade e autoexecutoriedade, especialmente, pelo fato da delegação de responsabilidade fiscal ser atribuída ao órgão de Departamento de Fiscalização Municipal, o que fica muito amplo, não especificando de forma direta a quem reporta a competência. Quanto a forma de identificação da inobservância lei, determina o texto que será através de denúncias, não apresentando nenhuma ação de iniciativa do ente público para tanto. A melhor fundamentação de acordo com a atribuição do poder de polícia, se da na seara das sanções, onde efetivamente há uma previsão específica a cerca das

possibilidades de aplicação de multas por parte do poder público ao ente privado em ocasião de insubordinação a lei. Nessa medida, relativo ao Meio Ambiente:

Art. 10 LO - Compete ao Município, em comum com a União e os Estados, observadas as normas de cooperação fixadas em Lei Complementar:

X - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais;

Art. 10 A LO - Compete, ainda, ao Município:

VII - cooperar na fiscalização da produção, conservação, comércio e transporte de gêneros alimentícios, destinados ao abastecimento público;

Art. 207 CF- Cabe ao Poder Público através de seus órgãos de administração:

XII - controlar e fiscalizar a produção, a estocagem de substâncias, o transporte e comercialização, bem como a utilização de técnicas, métodos e instalações que comportem risco efetivo ou potencial para a saudável qualidade de vida do meio ambiente natural e de trabalho, incluindo o material geneticamente alterado pela ação humana, resíduos químicos e fontes de radioatividade;

XIV - estabelecer, controlar e fiscalizar padrões de qualidade ambiental, considerando os efeitos sinérgicos e cumulativos da exposição às fontes de poluição, incluída a absorção de substâncias químicas através da alimentação;

Nesse sentido, conforme a Lei Municipal 5618/2012:

Art. 7º - A Secretaria de Município de Proteção Ambiental - SMA é o órgão responsável pelo exercício da fiscalização das atividades licenciadas.

Parágrafo único. Na fiscalização ao cumprimento dos preceitos desta Lei e seus regulamentos, os infratores estarão sujeitos às sanções administrativas previstas na legislação ambiental federal, estadual ou municipal vigente, sem prejuízo das responsabilidades cíveis e penais.

Analisando a área do meio ambiente, tendo por base os dispositivos encontrados na Lei Orgânica Municipal e na Lei Municipal 5618/2012 que pretende regulamentar, verifica-se que para os efeitos sobre o procedimento para licenciamento ambiental no Município de Santa Maria/RS, a atividade de poder de polícia, ao ser considerada, em suas características de exigibilidade e autoexecutoriedade, é mais zelosa, identificando objetivamente a Secretaria de Município de Proteção Ambiental, como órgão responsável pela fiscalização, bem como a licença ambiental como o ato administrativo que delibera acerca da forma de fazer cumprir essa fiscalização.

De forma mais genérica e pendente de regulamentação, trata sobre as sanções que o ente Público lançará mão diante da desobediência do ente privado perante o dispositivo legal, mas ainda assim fica a imprecisão que faz com que a lei que tem como função regulamentar, ainda necessite, posteriormente, ser novamente regulamentada. Nesse sentido, é importante se dizer, que em um primeiro momento, percebe-se que a legislação em destaque pelos recortes propostos – o que se reitera ser exemplificativo – são abertas, em sua grande maioria, genéricas e, em grande parte das vezes, é pendentes de determinações a cerca de seu pleno funcionamento, deixando de apontar, inclusive, competências internas objetivamente.

Dada a importância da fiscalização, enquanto ação preventiva de danos a população, contemplando dessa forma, uma escala que vai do menor prejuízo, a maior das tragédias, verifica-se a necessidade de a lei ser mais resoluta a fim de cumprir com maior eficiência o seu propósito. No Brasil, no entanto, percebe-se, que não foram traçados limites claros entre as esferas de governo sob o ponto de vista de suas responsabilidades. Além disso, não há regulamentações específicas sobre com o devem ser processadas as relações entre as esferas de governo (CARNEIRO, 2000). E acrescenta-se a esse raciocínio que, da mesma forma, as regulamentações específicas dentro de uma mesma esfera – no caso deste trabalho, do município – também sofrem pela previsão aberta que a deixa, de certa forma, ineficiente por não ser regulamentada.

3.3 Proposta de um Plano de Gestão Fiscal para o município de Santa Maria/RS

É possível compreender que as limitações e insuficiências da legislação, no que tange à atribuição do poder de polícia, mais propriamente no exercício da fiscalização, vem dando margem a busca de novas formas jurídico-institucionais de configuração da administração prestada pelo ente público e suas relações com o cidadão, na perspectiva de aplicar-se uma gestão que se rege de maneira a cumprir efetivamente sua atribuição. Contribui para tanto Bucci (2006, p. 20): “Importante observar que a reforma administrativa pode ser muito mais efetiva como resultado de um conjunto de pequenas alterações legislativas de que como resultado de uma única emenda constitucional”.

Dessa perspectiva, o que isso parece indicar, no mínimo, é uma demanda por mudanças a respeito do aparato legislativo atual referente ao exercício da fiscalização, inclusive. Segundo a autora,

É fato que a ordenação da ação estatal pelo direito público, em particular no Brasil, está longe de responder as demandas da nossa época. Há um grande distanciamento, em certa medida sancionado pelo próprio direito, entre a prática da administração pública e as “regras do jogo” do relacionamento entre o aparelho de Estado e os cidadãos (BUCCI, 2006, p. 22).

A partir desses levantamentos, se propõe um olhar mais moderno a despeito da gestão fiscalizatória atual, objetivando uma alteração no procedimento relativo à atividade do poder de polícia. A modificação se daria no sentido da unificação do trabalho fiscal, no sentido de que não haveria mais separação do ofício em função das secretarias municipais, como ocorre no modelo atual, mas ao obter aprovação no concurso para o cargo de fiscal, o servidor

público, estaria habilitado por meio de treinamentos, a exercer a função independente da área de atuação. Ou seja, poderia atuar, aonde houvesse necessidade, tornando a aplicação do poder de polícia mais estratégica, plena e eficaz. Tal proposta já encontra aparato legal no Estatuto dos Servidores Municipais de Santa Mari/RS, Lei Municipal N° 3326/91.

Disso decorre, a possibilidade de se empregar um panorama mais prático sobre a gestão municipal, procurando flexibilizar os meios de atuação da administração pública, a fim de adquirir a maleabilidade necessária a uma atividade eficaz. Dessa forma, a delegação da competência fiscalizatória ficaria na esfera da discricionariedade de um órgão central responsável, permitindo o trabalho em função da demanda e afastando a possibilidade de se ter mais fiscais atrelados a uma secretaria onde não se tem maiores demandas, enquanto há falta de servidores em secretaria onde a necessidade é maior. Do ponto de vista do gerenciamento, há que se buscar inspiração nos meios privados de administração, no intuito de se encarar a prerrogativa da discricionariedade como ocasião e oportunidade de prestar serviço responsável e não como sinônimo de problema, observado sempre o princípio da proporcionalidade. Veja-se o caso do princípio da eficiência, acrescentado pós 88 no *caput* do Art. 37 e conforme indica a doutrina, buscando inspiração, justamente, na iniciativa privada. “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte”.

Entende-se, nessa mesma perspectiva, por certa, a necessidade de uma administração de desempenho sobre a atividade fiscalizatória do poder de polícia, por meio da prática do gerenciamento. Nesse sentido, acredita-se na ocasião de se instituir um órgão principal responsável e integrador de todas as secretarias municipais, no intuito de reger-se os procedimentos referentes a fiscalização por meio de diretrizes apontadas por esse órgão líder e, por sua vez delegada as secretarias, afim de serem cumpridas pelo quadro total de fiscais disponíveis e aptos a atuar em qualquer área, em conformidade com a demanda.

Sendo assim, o órgão principal viria a exercer controle sobre toda a estrutura fiscalizatória municipal, acompanhando conjuntamente com as secretarias, o desempenho das atividades, inclusive, por meio do estabelecimento de metas para medir esse desempenho, por meio de indicadores pré-estabelecidos. Esses indicadores a serem instituídos, permitiriam o acompanhamento eficaz quanto ao percentual existente entre a demanda de fiscalização e a satisfação da mesma por meio do trabalho contínuo, suficiente e constante dos fiscais,

abarcando ao mesmo tempo, toda a premência de fiscalização existente no território municipal.

Para Hobsbawn (1996, p. 65), “[...] a ideia de planejamento ganhou força no Ocidente a partir da “era da catástrofe”. O autor nos auxilia referindo sobre o período que se seguiu a Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Dessas acepções, é possível ressaltar que o planejamento estratégico na gestão pública parece-nos essencial.

Percebe-se, diante das considerações, que não é por meio da liberdade de gestão que a administração pública obterá as soluções para dirigir as competências concernentes à fiscalização de maneira satisfatória. É evidente que não pode haver falta de conhecimento ou ainda de regramento, nesse nível, por parte do ente público, quando se trabalha de maneira preventiva efetivamente.

4 CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, objetivou-se verificar de que modo à questão da busca do bem comum, em detrimento do exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público, efetivamente se dá na legislação e na gestão em Santa Maria/RS. Para tanto, mobilizou-se conceitos como os de competência fiscalizatória municipal, da aplicabilidade do poder de polícia, entre outros. O presente trabalho procurou abordar a questão da gestão Fiscal Municipal – Condição de possibilidade para a eficiência na Administração Pública local, tendo como *locus* de análise uma legislação municipal específica, qual seja, a do Município de Santa Maria/RS, a fim de pensar-se de que modo esta legislação infraconstitucional procura (ou não) reger-se em conformidade com o princípio da eficiência, inerente a atividade administrativa.

Para isso, mobilizou-se noções indispensáveis como a ideia de interesse local, a própria questão teórica da atividade do Poder de Polícia e, especificadamente, da atuação do município nesse viés, além de institutos jurídicos como a Lei Orgânica do Município de Santa Maria/RS e demais legislações municipais, instrumentos por meio dos quais os municípios legislam acerca de suas competências.

Pelo exposto, pode-se concluir que, mesmo em uma primeira análise, confere a ideia, superficial, de generalidade por parte da Lei Orgânica Municipal, analisada quanto ao cumprimento do dever fiscalizatório do município, considerando as demais Leis Municipais investigadas sobre o tema, tem-se que tal instituto constitucional não está – materialmente -

sendo cumprido pelo poder público de Santa Maria/RS, à luz do aspecto legal, pois a municipalidade em comento ainda carece da criação de regulamentações para possibilitar a aplicabilidade frente a demanda existente no espaço municipal acerca da atividade eficiente do Poder de Polícia no cumprimento do dever fiscalizatório.

Com o estudo, verificou-se que os instrumentos para a aplicabilidade do Poder de Polícia em sua atividade fiscalizatória no Município de Santa Maria/RS, por vezes, deixa lacunas, tanto do ponto de vista legal, como quanto a operosidade gestacional, portanto, as conjunções legais examinadas deixam, eu outra medida, de conceder condições de possibilidade para o efetivo cumprimento da atividade fiscalizatória.

Por ser um Município com grande população e com uma grande demanda de inspeção por parte do poder público na atividade privada, seja nos mais variados campos de atuação, compreendendo a proteção da fauna e da flora terrestre, da atmosfera e aquática, voltada a defesa dos valores sociais, volvida ao controle e fiscalização de pesos e medidas, destinada a garantir a segurança e a ordem nas estradas, ocupando-se com a proteção da saúde pública, que disciplina a carga das construções e, ainda ao transporte e enterramento de cadáveres, mais do que nunca é dever do Município cumprir, sem negligenciar as normas, bem como, viabilizá-las aos munícipes, com clareza por meio da legislação afim, pois todos têm o direito da segurança diante dos danos que podem e devem ser prevenidos por meio da atividade fiscalizatória, que não pode ser objeto do individualismo, mas que deve ter como interesse atingir uma coletividade por meio da busca efetiva do bem estar comum, que estão normatizadas no direito constitucional atual na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica do Município, ainda que de forma genérica.

O crescimento urbano no município de Santa Maria/RS tem se acentuado nos últimos anos, assim como em inúmeras cidades brasileiras. Esse crescimento é diretamente proporcional aos riscos representados por parte de atividades por iniciativa privada e que podem e devem ser evitados pela ação do poder público por meio da atividade do poder de polícia.

Logo este trabalho permite concluir que as atuais previsões legais compreendidas no viés fiscalizatório em Santa Maria/RS no cumprimento da atividade do Poder de Polícia, necessitam com urgência de maior regulamentação, bem como de modificações relativas a gestão pública, no intuito de evitar-se desperdício de recursos humanos e materiais, bem como de se ter um aproveitamento satisfatório no cumprimento da atividade fiscalizatória diante da enorme demanda, a ponto de evitar-se efetivamente danos a sociedade.

Contudo, não parece estar havendo controle desse desordenamento, e um dos fortes fatores para isso, pelo que se pode verificar nas análises, é que o município não possui centralização na atividade, que traduz no cumprimento da função social fiscalizatória, por vezes, total discrepância acerca das necessidades da população. Acaba, portanto, sendo a Lei Orgânica do Município de Santa Maria/RS um dispositivo que apenas emana as regras do dever-ser, de forma genérica e lacunosa sem, contudo, cobrar e viabilizar o cumprimento de suas exigências, de fato.

Desta forma, no caso exposto neste estudo, verificou-se que o exercício do Poder de Polícia enquanto atividade fiscalizatória, no que diz respeito à previsão de danos causados a população por meio da busca efetiva do bem comum, no Município de Santa Maria/RS, está, formalmente, em desconformidade com os ditames da Constituição Federal de 1988, pois carece de regulamentação efetiva. Verifica-se que ainda longe está a legislação e a gestão atual, de efetivamente propor instrumentos capazes de assegurar uma fiscalização proveitosa e eficaz na prática, inclusive por deixar de empregar de forma eficiente as sanções pela falta de zelo por parte dos administrados.

Embora o tema da gestão fiscalizatória municipal seja de grande valia como instigador desse trabalho, durante sua exploração, a limitação de tempo mostrou-se um desafio constante. Nesse sentido, conjectura-se fomentar que novas pesquisas acerca da legislação local dos municípios surjam, a fim de o conteúdo dessas leis presentes no dia a dia das comunidades tornar-se efetivamente conhecido para que haja uma comunicação mais sadia entre administrados e administradores, por meio das devidas cobranças, bem como das cabidas soluções.

É importante ressaltar, que a partir da temática, o Poder de Polícia Municipal e as questões relativas à fiscalização no contexto de Santa Maria/RS, esse trabalho do ponto de vista do viés jurídico, no sentido de considerar as questões legais, hoje em vigor em Santa Maria/RS, além de questões teóricas de base, como as noções de direito público envolvidas no tema, a questão do controle de atos, a aplicabilidade do Poder de Polícia e, ainda, o conceito de interesse local, concluiu que as previsões legais em vigor necessitam de regulamentações mesmo em seus textos bases a fim de efetivamente trazerem contribuições no intuito de prevenir danos a população. Já por um viés social, almeja-se que não ocorra mais nenhuma tragédia por falta de cumprimento fiscalizatório por parte dos entes públicos.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei 124/51**. Lei Orgânica de Santa Maria. Brasília, DF: Senado Federal, 1951.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUHRING, Marcia Andrea. A natureza jurídica do poder de polícia é discricionária? **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, p. 71-99, 2003.

CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de Direito Municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

DE MARCO, Cristhian Magnus. Evolução constitucional do município brasileiro. **Jus Navigandi**, 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/6798/evolucao-constitucional-do-municipio-brasileiro>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4. Ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2009.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 15. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

HOBBSAWM, Eric. **A Era Dos Extremos: O Breve Século XX (1914-1991)**. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

ILHA, Flavio. Prefeito de Santa Maria (RS) diz que não sabia quem devia fiscalizar boate Kiss. **Notícias UOL**. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/03/08/prefeito-de-santa-maria-rs-diz-nao-sabia-quem-devia-fiscalizar-boate.html>. Acesso em: 29 nov. 2013.

MARCELO ALEXANDRINO, Vicente Paulo. **Direito administrativo descomplicado**. 19. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. Ed. São Paulo: Malheiros Editores.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática e participação**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração – UFSC (Brasília): Capes: UAB, 2010.

SANTIN, Janaína Rigo. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. **Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia**. Florianópolis: UFSC, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.