

PARECER Nº 330/2002 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 113/2002

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Antonio Carlos Rodrigues, que visa criar o Conselho Municipal da Guarda Civil Metropolitana, órgão de caráter permanente, consultivo e fiscalizador.

De acordo com a proposta o Conselho teria por objetivo formular diretrizes e sugerir atividades para que a Guarda Civil Metropolitana cumpra sua missão institucional e coopere ativamente na política de segurança para o Município; supervisionar, fiscalizar, avaliar e propor medidas para a atuação da GCM; desenvolver estudos, debates e pesquisas sobre policiamento comunitário e sobre a questão da segurança pública sob o prisma do interesse local; receber, avaliar e responder críticas e sugestões sobre a GCM; propor medidas para uma integração ótima da GCM com outros órgãos policiais e com a sociedade civil; e elaborar o seu regimento interno. O Conselho seria, ainda, composto por um representante do Prefeito Municipal, dois representantes da Guarda Civil Metropolitana, um do Corpo Auxiliar Voluntário da Guarda Civil Metropolitana, além de representantes da Indústria, do Comércio, da OAB e da sociedade civil.

Inicialmente, cumpre que se lembre que o Brasil organiza-se como Estado Democrático de Direito, no qual os princípios democráticos são viabilizados por instituições típicas da democracia representativa, complementadas por meios de formas diretas de exercício de poder pelos cidadãos de modo a ampliar a participação popular na gestão da "coisa pública".

Na Lei Orgânica do Município de São Paulo, a natureza híbrida de nosso sistema democrático, que pode ser caracterizado como "semi-direto" ou "participativo", traduz-se na institucionalização de vários instrumentos clássicos de democracia direta como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei. A Lei Maior do Município prevê mesmo que, de modo semelhante ao existente no plano federal, exista, ao lado da representação tradicional exercida pelo Poder Legislativo, uma série de entidades representativas de modo a aproximar ao máximo a população da esfera pública. Assim, a Lei Orgânica paulistana dispõe em seus arts. 8º e 9º, I, da seguinte maneira: "Art. 8º - O Poder Municipal criará, por lei, Conselhos compostos de representantes eleitos ou designados, a fim de assegurar a adequada participação de todos os cidadãos em suas decisões.

Art. 9º - A lei disporá sobre:

I - o modo de participação dos Conselhos, bem como das associações representativas, no processo de planejamento municipal e, em especial, na elaboração do Plano Diretor, do Plano Plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual."

Já a Seção VIII do Capítulo I da mesma Lei Orgânica, nos arts. 54 e 55, institucionaliza os Conselhos Representantes, um para cada área administrativa do Município, a ser definida em lei, e cujos membros serão eleitos na forma que dispuser a legislação própria.

Esses Conselhos de Representantes, de natureza eletiva e âmbito territorial, funcionarão, conforme se deduz da leitura do art. 55 da Lei Maior do Município, como canal de participação da população, no nível local, no processo de planejamento municipal, sobretudo no que diz respeito ao Plano Diretor e às propostas de diretrizes orçamentárias e do orçamento municipal, de fiscalização da execução do orçamento e dos demais atos da administração e de encaminhamento de representações ao Executivo e ao Legislativo em questões de interesse público.

Conforme disposição expressa constante do art. 37, § 1º, da Lei Orgânica do Município, compete exclusivamente à Câmara Municipal a iniciativa das leis relativas aos acima citados Conselhos de Representantes.

Cabe agora que se indague: serão esses os únicos Conselhos Municipais possíveis? A própria Lei Orgânica nos dá a resposta negativa posto que também são expressamente previstos, nessa Lei Maior, tanto o Conselho Municipal de Educação (art. 200, § 2º) quanto o Conselho Municipal de Saúde (art. 218).

Entende-se, assim, que em decorrência do próprio poder de auto-organização política e administrativa dos Municípios, elevados a entes da Federação por força do art. 1º da

Constituição Federal de 1988, podem eles criar os Conselhos que considerarem necessários para a efetiva institucionalização dos princípios inerentes a uma democracia semi-direta como a consagrada pela Lei Magna da Nação.

O art. 8º da Lei Orgânica paulistana exige tão-somente sejam os Conselhos Municipais criados por lei. Respeitada a reserva legal quanto à sua gênese, os Conselhos Municipais poderão ser criados pelo Poder Municipal através de iniciativa de qualquer um dos dois Poderes que compõem aquele Poder, seja o Executivo, seja o Legislativo. Pode-se questionar se tais Conselhos, exceptuando aqueles previstos nos arts. 54 e 55 da Lei Orgânica, cuja iniciativa de criação é atribuída exclusivamente à Câmara Municipal, não seriam matéria de "organização administrativa", só podendo desse modo, ser criados por projetos de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do inciso IV, do § 2º, do art. 37, da Lei Maior do Município. Entendemos que não, por vários e consistentes motivos.

Em primeiro lugar, cabe lembrar que o já citado art. 8º refere-se ao Poder Municipal e este se expressa por qualquer um dos dois Poderes que o compõem.

Em segundo lugar, cumpre seja reafirmado que, por força do que consta no "caput" do art. 37 da Lei Orgânica do Município a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na própria Lei Maior.

Os casos de iniciativa legislativa privativa exigem seja ela expressa. Ora, os Conselhos Municipais não podem ser simplesmente caracterizados como parte da "organização administrativa" e como tal criados tão-somente por lei de exclusiva iniciativa do Prefeito. A marca principal da "organização administrativa" é seu caráter hierárquico. Por isso mesmo, que o legislador atribui exclusivamente ao Prefeito, o direito de propor a estrutura institucional e legal através da qual ele cumprirá suas funções como Chefe da Administração. Os Conselhos Municipais, apesar de eventualmente constarem do organograma do Poder Executivo, não mantêm, em relação a ele, qualquer vínculo de subordinação. As funções desses Conselhos são de colaboração e de controle, mantendo, pois, uma relação "horizontal", nitidamente não hierárquica, com o Poder Executivo. Na própria medida em que os Conselhos Municipais possuem natureza fiscalizatória, sua criação não pode ficar ao alvitre daquele que vai ser fiscalizado sob pena de jamais se efetivar.

Isto posto, nada obsta a normal tramitação da propositura que encontra seus fundamentos nos arts. 8º, 9º, I; 37, "caput" e 168 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

A aprovação deste projeto de lei dependerá de apreciação em 2 (dois) turnos de discussão e votação e do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, parágrafos 2º e 3º, XII, da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Pelo exposto, somos

PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 17/04/02.

Antonio Carlos Rodrigues - Presidente

Jooji Hato - Relator

Alcides Amazonas

Antonio Paes - Baratão

Arselino Tatto

Celso Jatene

Laurindo