

PARECER Nº 878/2001, DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, SOBRE O PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO Nº 005/2001

De autoria do ilustre Vereador Gilberto Natalini, o Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município de São Paulo n.º 0005/2001 pretende alterar o inciso XIII do Artigo 69 e acrescentar incisos aos Artigos 14 e 70 do referido diploma legal.

Por força do disposto no Artigo 239, da II Consolidação do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, a proposta foi encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça para ser analisada sob os aspectos constitucional, legal e regimental, conforme prevê o Artigo 47, I, 'a', do mesmo diploma legal. Em conformidade com o Artigo 77, III, do aludido Regimento, venho propor o presente voto em separado, em função de divergências quanto às conclusões do relator.

Primeiramente, pertine ressaltar que a proposição é de competência legislativa municipal, conforme dispõem os Artigos 29, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil; 144, caput, da Constituição do Estado de São Paulo; 34, I, da Lei Orgânica do Município de São Paulo e 232, I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo. No que concerne à iniciativa, o Projeto encontra esteio nos Artigos 36, I, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, combinado com o Artigo 233, § 1º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo.

Cumprir fazer menção, outrossim, ao disposto no inciso XI do Artigo 29 da Constituição Federal, que estabelece a organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal dentre os preceitos que devem ser observados pelos Municípios.

O Artigo 31, caput, da Magna Carta de 1988 determina que "a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal(...)", donde se conclui pela possibilidade de a Câmara Municipal convocar o Prefeito, em sessão extraordinária, para exposição da situação encontrada no Município após sua posse bem como do estado dos assuntos municipais, conforme prevê a proposta em apreço, no seu Artigo 2º.

As atribuições da Câmara Municipal, órgão do governo local que encarna o poder legislativo municipal, são enumeradas minuciosamente na Lei Orgânica Municipal, podendo ser reduzidas a quatro funções básicas, quais sejam, a legislativa, a meramente deliberativa, a fiscalizadora e a julgadora.

A função fiscalizadora atinente à Câmara assume tanta relevância quanto a sua função legislativa, tendendo a ser, atualmente, de maior importância que esta. Por meio de seu exercício, o Poder Legislativo Municipal fiscaliza e controla a administração local mediante vários mecanismos e procedimentos.

Tendo em vista que no sistema constitucional brasileiro são os municípios dotados de autonomia, a função fiscalizadora da Câmara Municipal deve ser ampliada, nos termos no Projeto em análise, a fim de que esta possa convocar diretamente o chefe do Poder Executivo Municipal para prestar informações acerca de fatos sujeitos à sua fiscalização ou relativos à matéria de sua competência. Deste modo, a fiscalização da Administração Municipal, função essencial do Poder Legislativo, deve ser aprimorada a partir da aprovação da Emenda pretendida.

O Governo Municipal, exercido pela Câmara dos Vereadores e pelo Prefeito, é norteador pelo princípio da divisão de funções ou repartição de poderes, sendo vedada a outorga e exercício de funções de um órgão para outro, em razão da harmonia e da independência dos Poderes.

E independência dos poderes significa, como bem ensina o Professor José Afonso da Silva, que no exercício das atribuições que lhe são próprias não precisam os titulares consultar nem obter autorização de outro, o que não impede sejam prestadas informações pelo Poder Executivo ao Legislativo.

A independência entre os órgãos que compõem o governo local não é, nem poderia ser, absoluta, comportando interferências que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapeso, à busca de um equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um dos poderes em detrimento do outro e em prejuízo do interesse público.

Assim, se é certo que é da competência privativa do Prefeito a gestão dos negócios municipais, há que prestar contas à Câmara de sua Administração, e deverá estar obrigado a pô-la a par, a cada ano, da situação do Município, em mensagem que terá que remeter-lhe no início de cada sessão legislativa, conforme pretende o Projeto.

A harmonia não significa, ainda, nem o domínio de um órgão pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas, tão-somente, a verificação de que, entre eles, há de haver

consciente colaboração no sentido de que, exercendo digna, ativa e corretamente suas funções, estarão complementando as atividades do outro, em benefício da coletividade, o que implica no exercício da fiscalização e controle recíprocos, para evitar distorções e desmandos.

Destarte, sob o prisma legal, não há que se vislumbrar quaisquer óbices à proposta, que encontra amplo esteio na sobredita legislação.

Repisa-se, outrossim, afora o aspecto técnico concernente a esta Comissão, que a proposição reveste-se de méritos ao objetivar a potencialização do exercício de atribuição precípua do Poder Legislativo, a fiscalização.

Em observância à independência e harmonia entre os poderes, prevista no Artigo 2º da Constituição Federal, a proposta visa garantir maior transparência aos atos da administração pública, permitindo, assim, que os Vereadores desempenhem, eficientemente, a plenitude de suas atribuições.

A responsabilidade política do Prefeito perante o povo, decorrente da origem de sua própria investidura mediante eleição direta, deve ser exercida pelos seus representantes eleitos, os Vereadores, no âmbito do Município, de acordo com a previsão do Parágrafo único do Artigo 1º da Constituição Federal, o que justifica, por conseguinte, a necessidade da oitiva, por parte desses, da situação encontrada no Município pelo Prefeito.

Pelo todo exposto, manifesto-me pela LEGALIDADE e CONSTITUCIONALIDADE do Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município de São Paulo n.º 0005/2001.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 28/08/01.

Celso Jatene

Gilson Barreto

Humberto Martins

Jooji Hato

Salim Curiati

Vanderlei de Jesus

VOTO VENCIDO DO RELATOR LAURINDO E VOTO CONTRÁRIO DOS VEREADORES ALCIDES AMAZONAS E ARSELINO TATTO, DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, SOBRE O PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO Nº 005/2001.

Trata-se de projeto de emenda à Lei Orgânica, de autoria do nobre Vereador Gilberto Natalini, que visa alterar o inciso XIII, do art. 69 e acrescentar incisos aos arts. 14 e 70 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

A emenda em exame pretende introduzir alterações nos dispositivos que tratam da apresentação de mensagem do Prefeito sobre a situação do Município, solicitando as medidas de interesse público que julgar necessárias.

As alterações consistem em:

- ampliar o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias após a sua sessão inaugural para 90 (noventa) dias após a sua posse, e 60 (sessenta) dias após o início das sessões legislativas, nos anos subseqüentes, para que o Prefeito apresente, à Câmara Municipal, mensagem sobre a situação encontrada no Município, solicitando as medidas de interesse público, que julgar necessárias (art. 69, XIII, da LOM);

- acrescentar incisos XVI e XVII ao art. 70, da LOM, dispondo competir ao Prefeito expor, ao Plenário, em sessão especialmente convocada para esse fim, até 90 (noventa) dias após sua posse, a situação encontrada no Município e encaminhar relatório circunstanciado sobre a matéria; bem como, anualmente, até 60 dias após o início da sessão legislativa, relatar o estado em que se encontram os assuntos municipais e encaminhar relatório circunstanciado sobre a matéria;

- acrescentar o inciso XXIII ao art. 14, da LOM, atribuindo à Câmara Municipal competência para convocar sessão extraordinária para ouvir a exposição do Prefeito sobre o disposto nos incisos XVI e XVII do art. 70.

Assim, o projeto modifica o prazo para o envio da mensagem inicial de governo e cria a obrigatoriedade do Executivo encaminhar, anualmente, mensagem para o mesmo fim, além de determinar o comparecimento do Prefeito à Câmara Municipal, nos mesmos prazos, para expor a situação encontrada no Município, bem como o estado em que se encontram os assuntos municipais.

Dessa forma, a propositura não detém condições de prosperar, eis que esbarra em dispositivos constitucionais, como demonstraremos a seguir.

Ao dispor sobre a obrigatoriedade do Prefeito expor ao Plenário da Câmara Municipal, em sessão especialmente convocada para esse fim e nos prazos que estabelece, a situação encontrada no Município e sobre o estado em que se encontram os assuntos municipais,

o projeto atenta contra prerrogativas constitucionalmente asseguradas ao Chefe do Poder Executivo.

A título de ilustração, convém fazer algumas considerações sobre como a questão da convocação do Prefeito deve ser vista à luz do regime presidencialista de governo adotado pelo Brasil e que serve de diretriz para todos os entes da federação.

Como se sabe, o Presidente da República, na qualidade de dirigente máximo da nação, detém autoridade que deriva de um mandato popular, expressado nas urnas eleitorais e que lhe confere a prerrogativa de não ser responsabilizado politicamente ante o Parlamento, uma vez que não escolhido por este como Chefe de Governo, tal qual nos regimes parlamentaristas, razão pela qual não pode ser compelido a comparecer perante o Plenário das Casas do Congresso Nacional.

Assim é que a Carta Magna da República, no art. 50, estabelece, "in verbis":

"Art. 50 - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações, sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada."

Guardando simetria com este dispositivo, a Constituição do Estado de São Paulo, prevê nos incisos XIV e XV do art. 20, as possibilidades de convocações dos Secretários de Estado, do Procurador-Geral de Justiça e do Defensor Público Geral, pela Assembléia Legislativa, para prestar, pessoalmente, informações sobre assuntos determinados.

Igualmente, a Lei Orgânica do Município de São Paulo, no inciso IX, do art. 14 prevê a possibilidade de convocação pela Câmara Municipal de Secretários Municipais ou responsáveis pela administração direta para prestar informações sobre matéria de sua competência, sem prejuízo da convocação por parte das Comissões em razão da matéria de sua competência (art. 32, § 2º, IV, LOM).

Sobre o tema, é lapidar a lição de Francisco Berlim Valenzuela, em sua obra "Derecho Parlamentario":

"En estados con sistema presidencial, como el mexicano, no se admite la interpelación al titular del Poder Ejecutivo por parte de los miembros del Congreso de la Unión cuando concurre a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias y presenta un informe en el que manifiesta " el estado general que guarda la administración pública del país".

.....

Se ha argumentado también que dado el origen de la investidura del Presidente de la República, la elección directa por la ciudadanía, éste es responsable politicamente sólo ante el pueblo y que, por consiguiente, los diputados y senadores que pretendan interpelarlo no deben hacerlo, porque tal acción sería atentatoria contra el equilibrio y respeto que debe existir entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y por no ser una atribución expresamente señalada en el texto constitucional." (op. cit., p. 272 e 273, Ed. Fondo de CulturaEconómica, México, 1993).

Outra não é a opinião de José Luiz Mônaco da Silva que, ao tratar da convocação de Ministros de Estado por Comissões Parlamentares de Inquérito, questiona se o Presidente da República, a exemplo de seus auxiliares diretos, também está sujeito a convocação para depor perante uma CPI, e responde negativamente, nos seguintes termos:

"A resposta é negativa. O dirigente máximo da nação não se submete aos rigores de uma CPI, ou seja, não pode ser investigado por ela, a menos que reste ferido o princípio da divisão e independência dos poderes.

.....

Assim, em razão do relevante cargo que ocupa, o mandatário maior da nação não fica sujeito a depor perante uma comissão de inquérito, pois goza de foro especial, previsto no art. 86 do texto constitucional." (in Comissões Parlamentares de Inquérito, p. 60 e 61, Ícone Editora, São Paulo, 1999).

Feitas estas considerações e tratando a questão especificamente no âmbito do Município, vale transcrever o magistral ensinamento do saudoso publicista Geraldo Ataliba, onde pontifica ser o Município o detentor do ideal republicano da representatividade política, eis que dotado de autogoverno em que se traduz a autonomia municipal:

"Realiza-se no Município brasileiro, com notável extensão, o ideal republicano da representatividade política, com singular grau de intensidade. Aí, a liberdade de informação, a eficácia da fiscalização sobre o governo, o amplo debate das decisões políticas, o controle próximo dos mandatários pelos eleitores, dão eficácia plena a todas as exigências do princípio republicano representativo.

O regime constitucional brasileiro dá vida, destarte, à postulação de Montesquieu, que, tratando precisamente das instituições republicanas, escreveu: 'O povo, que goza do poder soberano, deve fazer por si mesmo tudo o que pode; e o que materialmente não

possa fazer, por si mesmo, e bem feito, é mister que o faça por delegação em seus ministros' (ob. cit., p. 13).

Posta a autonomia municipal como princípio constitucional dos mais eminentes - ao lado da forma republicana representativa e democrática (art. 34, VII, "a") e da independência dos poderes (inciso IV) -, protegido pela mais drástica das sanções institucionalmente previstas (a intervenção federal, art. 34), é, no Brasil, ingrediente necessário e ínsito na própria república; é decorrência imediata e indissociável do princípio republicano.

Todos os preceitos constitucionais direta ou indiretamente aplicáveis aos Municípios têm a dupla finalidade de: a) dar eficácia ao princípio republicano, garantindo o autogoverno local; e b) assegurar mecanismos republicanos de funcionamento do Município, nas suas relações internas." (in República e Constituição, p. 46, 2ª edição, Malheiros Editores, S. Paulo, 1985)

Com efeito, há de se concluir que ao Prefeito, em decorrência do princípio republicano representativo e do princípio da independência e harmonia entre os Poderes (arts. 1º e 2º da CF/88), que devem ser simétricos nos três níveis da Federação, são asseguradas prerrogativas idênticas as do Presidente da República, entre elas a de não ser compelido a comparecer perante o Plenário do Legislativo para expor a situação do Município.

Ante o exposto, somos

PELA INCONSTITUCIONALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 28/08/01.

Arselino Tatto - Presidente

Laurindo - Relator

Alcides Amazonas