PUBLICADO DO 21/09/2002

PARECER Nº 1334/2002 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O **PROJETO DE LEI Nº 345/2002**

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Claudio Fonseca, que visa dispor sobre a realização de audiências públicas bimestrais sobre os gastos em educação no Município de São Paulo.

De acordo com o art. 1°, a Administração Pública Municipal deverá realizar audiências públicas bimestrais, na Câmara Municipal, sobre os gastos em educação no Município, atendendo à determinação de publicidade prevista no artigo 72 da Lei Federal 9394/96.

Em que pesem os meritórios propósitos de seu autor, o projeto não reúne condições de prosperar, como veremos.

Com efeito, a Constituição da República Federativa do Brasil traz a publicidade como um dos princípios norteadores da Administração Pública.

No âmbito local, a Lei Orgânica do Município de São Paulo, traz expressamente a "transparência" como princípio a ser observado pela Administração Pública Municipal.

Nesse sentido, a Lei Complementar n° 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no texto constitucional, que autoriza a União a legislar privativamente sobre normais gerais de Direito Financeiro, - e que portanto se aplica à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios - em seu Capítulo IX, traz disposições concernentes à transparência, controle e fiscalização, estabelecendo em seus arts. 48, 49 e 50, o que se segue:

"Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade."

Art. 50. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar."

Como se vê, a referida Lei Complementar já prevê, com fulcro na Constituição Federal, a transparência, controle e fiscalização da gestão fiscal, aplicando-se, em virtude de sua natureza, a todo território brasileiro. A nossa Lei Maior, em obediência ao princípio da simetria com o centro, traz os instrumentos por meio dos quais se dará a fiscalização externa através da Câmara (arts. 23, 32, §2º, incisos II a XIII, 33 e 82 da LOM). No tocante à realização de audiências públicas a referida Lei Orgânica já elenca, em seu art. 41, as matérias que devem passar por audiências públicas. Assim, o projeto em tela não pode obrigar o Poder Executivo a realizar audiências públicas bimestrais sobre os gastos com a educação, sob pena de violar o princípio constitucional da independência de harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2° da Constituição Federal, no art. 5° da Constituição Estadual e repetido no art. 6° da Lei Orgânica do Município.

Além disso, cabe esclarecer que o art. 72 da Lei Federal n° 9394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, não exige a realização de audiências públicas, mas apenas e tão-somente prevê que "As receitas e despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios a que se refere o § 3° do artigo 165 da Constituição Federal". (grifo nosso)

Ante ao exposto, somos

PELA INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 18/09/02.

Antonio Carlos Rodrigues - Presidente

Arselino Tatto - Relator

Celso Jatene

Laurindo
Wadih Mutran

VOTO EM SEPARADO DO VEREADOR ALCIDES AMAZONAS, DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 345/2002

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Claudio Fonseca, que dispõe sobre a realização de audiências públicas bimestrais sobre os em educação no Município de São Paulo.
Nos termos do art. 1º, a Administração Pública Municipal deverá realizar audiências públicas bimestrais, na Câmara Municipal, sobre os gastos em educação no Município, atendendo à determinação de publicidade prevista no artigo 72 da lei Federal 9394/96.
Esta Comissão entende que a presente propositura atende aos princípios da legalidade, detendo, portanto, perfeitas condições de tramitação.
O princípio da transparência dos atos públicos está previsto tanto na Constituição Federal quanto na Constituição Federal .
Ainda, a Lei Complementar nº 101/00 - "Lei de Responsabilidade Fiscal", estabelece em seu artigo 48 e parágrafo único:
"Art. 48 - São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de aceso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e respectivo parecer prévio; o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal; as versões simplificadas desses documentos.
Parágrafo único - A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e de orçamentos."
Considerados os dispositivos legais e constitucionais elencados, o presente projeto de lei enquadra-se perfeitamente dentre as matérias objeto de audiências públicas, por tratar-se de matéria estritamente orçamentária.
No que tange à competência para a iniciativa, em que pese o estrito entendimento de que o tema deste projeto de lei estaria dentre os reservados à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, esta Comissão considera que, de acordo com a melhor doutrina e Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o simples fato de tratar de organização de serviço público não obsta a sua tramitação.
Com efeito, a Constituição da República, ao tratar do processo legislativo, divide a faculdade para a apresentação de projetos de lei, atribuindo-a concorrentemente ou de maneira exclusiva. Em seu art. 61, caput, a Constituiçãopreceitua o princípio da iniciativa concorrente, excetuando-o, porém, em seu parágrafo 1º, que estatui matérias de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Dentre as matérias de competência exclusiva não há disposição sobre os serviços públicos em geral, sendo, portanto, concorrente a iniciativa de projetos relativos ao assunto.
E não apenas para o âmbito Federal é fixada como concorrente a competência de iniciativa de projetos que versem sobre os serviços públicos. Como assevera José Celso de Mello Filho, citado pelo jurista Ives Gandra Martins em seus comentários à Constituição do Brasil, "a norma restritiva do poder de iniciativa das leis é extensível, em caráter obrigatório e dentro dos mesmos limites, aos Estados membros e aos Municípios. As unidades federadas não poderão ampliar nem restringir a relação das matérias submetidas à iniciativa reservada ou exclusiva do Chefe do Executivo. O modelo federal é de observância obrigatória". Tal observação, apesar de feita sobre o texto da pretérita Constituição, reveste-se de atualidade, conforme demonstram recentes julgados do Supremo Tribunal Federal, compilados por Hilda de Souza em sua obra Processo Legislativo:
"Processo Legislativo: consolidação da jurisprudência do STF no sentido de que - não obstante a ausência de regra explícita na Constituição de 1988 - impõe-se a observância do processo legislativo dos Estados membros as linhas básicas do correspondente modelo federal, particularmente as de reserva de iniciativa. (Min. Sepúlveda Pertence, ADIn 872/RS, 03/06/1993)".
"A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido da observância compulsória pelos Estados membros das regras básicas do processo legislativo federal, como, por exemplo, daqueles que dizem respeito a iniciativa reservada (Min. Carlos Velloso, ADIn 1060/RS, 01/08/1994)".

Desta forma, tanto as Constituições Estaduais, como as Leis Orgânicas dos Municípios, devem observar a Lei Maior, em consonância com o princípio da divisão e do equilíbrio entre os poderes. A Constituição do Estado de São Paulo não extrapolou esses limites, ao contrário da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que preservou à iniciativa exclusiva do Prefeito mais matéria que o permitido pela Constituição, violando, assim, o princípio da iniciativa concorrente.
Ademais, a propositura está amparada no art. 13, inciso I, da Lei Orgânica do Município, uma vez que cuida de matéria perfeitamente caracterizada como de interesse local.
Assim, conforme demonstrado, o projeto em tela reúne todas as condições jurídicas de aprovação.
Por essas razões, somos
PELA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.
Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 18/09/02.
Alcides Amazonas