

PARECER Nº 2637/2013 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0626/13.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa dos Nobres Vereadores Alfredinho, Goulart e outros, que dispõe sobre a inclusão de representantes da Subprefeitura de Parelheiros e do Conselho Regional de Eventos e Turismo de Parelheiros – CONRETUR-PA – na composição do Conselho Municipal de Turismo – COMTUR.

Sob o aspecto jurídico, o projeto pode prosseguir em tramitação, posto que elaborado no exercício da competência legislativa desta Casa, consoante será demonstrado.

De início cumpre delinear, ainda que brevemente, a previsão legal e o papel dos Conselhos Municipais no âmbito da estrutura político-jurídica do país.

Os Conselhos revestem-se de natureza jurídica eminentemente fiscalizatória, exercendo funções de colaboração e controle da Administração, como instrumentos de participação comunitária no governo da Comuna.

No tocante à base legal da existência dos Conselhos, deve-se buscar seu fundamento primário de matriz constitucional. Pois bem, nos termos do art. 1º, § 1º da Constituição Federal, o Brasil adotou o regime democrático em suas vertentes representativa e participativa. Assim, a população exerce o poder através dos representantes que elege (democracia representativa) e, também, diretamente, nos termos previstos na Constituição (democracia participativa).

Já no plano municipal, a Lei Orgânica de São Paulo estabelece logo em seu art. 2º, de modo amplo, como princípios de organização do Município a prática democrática (inciso I) e a soberania e a participação popular (inciso II).

De acordo com as ponderações até aqui tecidas e com os princípios e diretrizes citados, verifica-se que a matéria de atuação do Conselho possui estreita relação com o regime democrático adotado pelo Brasil, devendo a legislação infraconstitucional disciplinadora de tais órgãos adotar parâmetros, critérios e estrutura compatíveis com tal regime.

Assim, a matéria em pauta no projeto em análise relaciona-se primordialmente não com a organização interna dos conselhos de controle social – seara que, em princípio, estaria reservada à iniciativa do Poder Executivo (art. 37, § 2º, IV e 69, XIV da Lei Orgânica do Município) – mas, sim, com a garantia de que o controle social, a ser exercido por meio da participação popular nos variados conselhos existentes, possa ser efetivado em consonância com a diretriz constitucional.

Neste ponto, são oportunas as ponderações de Vanderlei Siraque a respeito da natureza e das funções dos Conselhos de políticas públicas em sua obra “Controle social da função administrativa do Estado – Limites e possibilidades na Constituição de 1988”, Editora Saraiva, 2ª Ed., 2009, p. 126 e seguintes:

Formalmente, talvez não houvesse a necessidade de criação de conselhos de políticas públicas para a aplicação dos princípios que fundamentaram a República do Brasil. Mas, a bem da verdade, historicamente não foi possível dar eficácia plena às normas definidoras dos direitos fundamentais sem esses meios de participação efetiva da sociedade no planejamento e acompanhamento da execução das políticas públicas necessárias para que essas normas tenham efetividade.

Nesse sentido, os conselhos têm importância ímpar na eficácia social e na efetividade das normas constitucionais referentes à saúde, à educação, aos idosos (...)

(...) Sob o enfoque jurídico, o conselho é aquilo que a lei determina que ele seja.

Mas, é óbvio que somente tem sentido a existência de conselhos de políticas públicas se estes forem instrumentos concretos de partilha de poder entre governantes e a sociedade para a democratização da elaboração e gestão das políticas públicas, servindo de mecanismos de controle social das atividades estatais.

Cumprido deixar bem claro que a regra geral e abstrata que o projeto visa instituir não interfere de modo algum com a forma de funcionamento ou exercício das funções dos Conselhos, ou seja, com a sua atuação tipicamente administrativa, de modo que não há que se cogitar, insista-se, em interferência do Poder Legislativo sobre área de competência privativa do Poder Executivo.

Corroborando as assertivas acima, tem-se a doutrina do Prof. Sérgio Resende de Barros, abaixo reproduzida, na qual é traçada uma necessária distinção entre normas de organização tipicamente internas que interessam exclusivamente aos órgãos administrativos e normas de organização que interessam de modo geral à sociedade:

Daí, que o termo administração pública assumiu dois sentidos: um sentido amplo, voltado para o interesse geral da comunidade; e um sentido estrito, voltado para o interesse interno de cada Poder, revestindo aqui o caráter de competência privativa do Poder a que se refere. Decorre daí o princípio estruturante da iniciativa legislativa sobre matéria público-administrativa. A saber: a administração do interesse geral da comunidade constitui matéria que não pode ser furtada à própria comunidade, nem sequer aos legisladores por ela eleitos, devendo-se garantir neste caso a iniciativa popular e a iniciativa parlamentar, ao passo que a administração dos interesses internos pertinentes a cada Poder não deve ser acessível senão a ele próprio, privativamente, para assegurar sua autonomia. Aqui, sim, se deve garantir a exclusividade da iniciativa.

...

Inegável, que o Poder Executivo tem o poder de gerir os negócios gerais da sociedade, como a educação, os transportes, a previdência e a assistência sociais, etc. Cabe a ele, nesses campos, definir as políticas públicas e exercer a administração em sentido externo a si mesmo. Mas essa competência gerencial – administração em sentido amplo – não implica retirar dos demais Poderes seus respectivos poderes em tais campos, por exemplo, impedindo o Legislativo de iniciar a legislação ou o Judiciário de decidir os litígios relativamente a tais negócios em que predomina direta e imediatamente, antes que o interesse de um Poder, o interesse maior e geral de toda a comunidade. (extraído da página <http://www.srbarros.com.br>, acesso em 19/05/09, grifamos)

Desta forma, o que o presente projeto visa é criar uma disposição que implique na garantia do preenchimento das vagas do Conselho Municipal de Turismo – COMTUR – de representantes da Subprefeitura de Parelheiros e do Conselho Regional de Eventos e Turismo de Parelheiros – CONRETUR-PA – a fim de assegurar que os interesses turísticos da Região de Parelheiros, a qual possui mais de uma unidade de conservação, seja devidamente preservado.

Em vista do exposto, somos pela LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 27/11/2013.

Goulart – PSD – Presidente

Arselino Tatto – PT

Conte Lopes – PTB

Donato – PT – Relator

Eduardo Tuma – PSDB

Laércio Benko – PHS