

PARECER nº 2025/2013 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº638/13.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Nobre Vereador Orlando Silva, que dispõe sobre a composição mínima de 50% de mulheres nos Conselhos do Controle Social.

De acordo com o projeto, a participação do gênero feminino nos conselhos na proporção de cinquenta por cento (50%) se dará paulatinamente na medida em que se realizem os processos de renovação de seus membros.

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 do 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.

Cumpra 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)

Nesse diapasão, importante se faz ressaltar, que o estabelecimento de critérios de incentivo e garantia para a participação efetiva de homens e mulheres nas decisões políticas da sociedade, possui como marco o § 3º do art. 10 da Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a qual estabelece normas para as eleições, e que dispõe que do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo, devendo ser lembrado que tal disposição foi acrescentada pela Lei federal nº 12.034, de 29 de setembro de 2009.

O Tribunal Superior Eleitoral, quando chamado a se manifestar sobre a matéria, decidiu que tal previsão legal deve ser plenamente aplicada tendo-se em vista que: (...)

O pluripartidarismo constitui fundamento da República brasileira, estando entre seus objetivos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Assim, à vista da quantidade de candidatos que um partido ou coligação poderão registrar, no mínimo 30% desse total deverá ser ocupado por um dos sexos. (Resp nº 784-32.2010.6.14.0000/PA)

Assim, o fundamento do projeto consubstancia-se como decorrência lógica do disposto no art. 3º, inciso IV, da Constituição Federal, verbis:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...)

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Desta forma, o que o presente projeto visa é criar uma disposição que implique na garantia do preenchimento das vagas dos Conselhos de participação social, compostos de representantes eleitos ou designados, por pessoas do sexo masculino e feminino, seguindo ideia similar a trazida pela Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 2007, conforme já restou destacado.

Em vista do exposto, somos pela LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 02/10/2013.

GOULART- PSD – PRESIDENTE

ARSELINO TATTO – PT

CONTE LOPES – PTB

EDUARDO TUMA – PSDB

GEORGE HATO – PMDB

LAÉRCIO BENKO – PHS

SANDRA TADEU – DEM

VAVÁ – PT – RELATOR