

PL 352/99
Dom
24.12.99

PARECER Nº 1804/99 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 352/99.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Adriano Diogo, que visa criar o Conselho Municipal de Habitação de São Paulo, a fim de dar concretude aos princípios insculpidos no art. 168 da Lei Orgânica do Município. Inicialmente, cumpre que se lembre que o Brasil se organiza 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” se traduz 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, excetuando 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 se refere 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.

Nesses termos, consideramos que o projeto é LEGAL.

Todavia, há de se salientar que, como acima afirmado, a natureza jurídica do Conselho acima tratado é eminentemente fiscalizatória, exercendo funções de colaboração e controle da Administração, mas não funções administrativas, executivas, de planejamento, ou qualquer outra de natureza deliberativa, sob pena de confundir-se com a própria Administração.

De fato, os Conselhos, como instrumentos de participação popular no governo da comuna, não se destinam a substituir nem o Executivo, nem o Legislativo do Município. São organizações cujo objetivo específico é estudar questões ligadas a sua área de atuação, ouvir e expressar a vontade imediata da população e apresentar sugestões, fiscalizando, ao final, a execução das políticas públicas.

Nada obsta que o Prefeito atribua aos Conselhos funções de caráter deliberativo, desde que o faça por lei e, nesse caso, por lei de iniciativa exclusivamente sua.

Dessa forma, a fim de adequar a proposta à melhor técnica de elaboração legislativa, bem como às considerações supra, sugerimos o seguinte substitutivo:

SUBSTITUTIVO Nº /99 AO PROJETO DE LEI Nº 352/99

Dispõe sobre a instituição e organização do Conselho Municipal de Habitação de São Paulo, nos termos do Art. 168 da Lei Orgânica do Município, e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO decreta:

Art. 1º - O Conselho Municipal de Habitação de São Paulo exercerá suas funções e atribuições nos termos do disposto no art. 168 da Lei Orgânica do Município.

Art. 2º - O Conselho Municipal de Habitação tem funções fiscalizadora e consultiva e por objetivo básico cooperar com o estabelecimento, acompanhamento, controle e avaliação da política municipal de habitação.

Art. 3º - Compete ao Conselho Municipal de Habitação:

I – cooperar na formulação da estratégia e atuar no controle da execução da política de habitação no Município de São Paulo, inclusive nos seus aspectos econômicos e financeiros;

- II – apreciar o plano de aplicação dos recursos financeiros transferidos pelos Governos Federal, Estadual, Municipal e repassados através de convênios internacionais, e consignados na Secretaria Municipal de Habitação;
- III – fiscalizar e auditar os recursos destinados ao Fundo Municipal de Habitação, criado pela Lei 11.632 de 22 de julho de 1994;
- IV – fiscalizar e auditar a movimentação dos recursos financeiros consignados na Secretaria Municipal de Habitação para a execução da política habitacional do Município;
- V – propor diretrizes e programas de alocação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação, instituído pela Lei nº 11.632 de 22 de julho de 1994;
- VI – estimular a participação popular através da sociedade civil organizada na formulação e fiscalização da política municipal de habitação;
- VII – possibilitar a ampla informação das questões de habitação à população e às instituições públicas e entidades privadas;
- VIII – acompanhar e expedir parecer sobre as contas do Fundo Municipal de Habitação;
- IX – elaborar, aprovar e emendar o seu Regimento Interno.

Art. 4º - O Conselho Municipal de Habitação terá a seguinte composição:

I – representantes da sociedade civil;

II – representantes das instituições governamentais.

§ 1º - A representação da sociedade civil no Conselho Municipal de Habitação será paritária em relação às instituições governamentais.

§ 2º - A cada representante titular corresponderá um suplente.

§ 3º - Os representantes titulares e suplentes terão a sua designação formalizada pelo ato de sua posse.

§ 4º - O mandato do Conselho Municipal de Habitação terá duração de dois anos.

§ 5º - As funções dos membros do Conselho Municipal de Habitação não serão remuneradas, sendo seu exercício considerado de relevante interesse público.

§ 6º - A renovação do Conselho Municipal de Habitação dar-se-á no último trimestre de cada ano, a cada dois anos, devendo os Conselheiros eleitos serem empossados na plenária municipal de entidades e movimentos de habitação.

§ 7º - A composição do Conselho Municipal de Habitação, eleito na forma determinada pelo parágrafo anterior, deverá ser publicada, por ordem do Secretário Municipal de Habitação, no Diário Oficial do Município.

Art. 5º - Os membros representantes (titulares e suplentes) dos segmentos no Conselho Municipal de Habitação, escolhidos na forma determinada por esta lei, e por sua regulamentação, deverão ser indicados expressamente mediante correspondência específica dirigida ao Coordenador do órgão, pelo titular da Instituição Pública ou Presidência da entidade e movimento respectivo.

§ 1º - As correspondências para a formação da primeira gestão do Conselho Municipal de Habitação deverão ser dirigidas ao Secretário Municipal de Habitação.

§ 2º - A substituição do membro titular ou suplente, sempre que entendida necessária pela instituição ou entidade representada, também se processará nos termos do “caput” deste artigo.

§ 3º - No caso de afastamento temporário ou definitivo de um dos membros titulares, automaticamente assumirá o suplente, com direito a voto.

§ 4º - Os membros suplentes, quando presentes às reuniões do Conselho Municipal de Habitação, terão direito à voz, mesmo na presença dos titulares.

DA REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Art. 6º - A representação da sociedade civil será integrada por:

I – 6 (seis) representantes do movimento popular de habitação;

II – 2 (dois) representantes das entidades sindicais patronais da área da construção civil;

III – 2 (dois) representantes das entidades sindicais de trabalhadores da área da construção civil.

Art. 7º - Os representantes do movimento popular de habitação serão escolhidos e indicados em plenários de cada região da cidade realizadas para esse fim, no último trimestre do ano, a cada dois anos, na forma do regulamento desta lei.

Art. 8º - Os representantes das entidades sindicais patronais e de trabalhadores serão escolhidos em reuniões plenárias dessas entidades, realizadas para este fim, no último trimestre do ano, a cada dois anos, na forma do regulamento desta lei.

Art. 9º - Os representantes dos empresários serão escolhidos e indicados pelo conjunto das entidades e instituições de cada um destes segmentos, em plenárias destas entidades, realizadas para este fim, no último trimestre do ano, a cada dois anos, na forma do regulamento desta lei.

DA REPRESENTAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS

Art. 10 – A representação das instituições governamentais será integrada por:

I – 4 (quatro) representantes do Governo Municipal;

II – 3 (três) representantes das Universidades;

III – 3 (três) representantes da Caixa Econômica Federal.

Art. 11 – Os representantes do Governo Municipal e da Caixa Econômica Federal serão indicados pelo Governo Municipal e pela direção da Caixa Econômica Federal.

Art. 12 – Os representantes das Universidades serão indicados pelo conjunto das instituições públicas e privadas de nível superior ligadas às áreas da construção civil e da habitação, em plenária realizada para esse fim, no último trimestre de cada ano, a cada dois anos, nos termos do regulamento desta lei.

DA ORGANIZAÇÃO E DO FUNCIONAMENTO

Art. 13 – O Conselho Municipal de Habitação é órgão configurado pela reunião ordinária e extraordinária de seus membros, sendo que suas regras de funcionamento serão estabelecidas na regulamentação desta lei.

Art. 14 – As decisões do Conselho Municipal de Habitação serão tomadas com aprovação da maioria absoluta de seus membros.

Art. 15 – O Conselho Municipal de Habitação terá um coordenador e um suplente, escolhido entre os membros para mandato de um ano, com as seguintes competências:

I – coordenar as reuniões;

II – representar legalmente o Conselho Municipal de Habitação;

III – encaminhar as decisões do Conselho para o Secretário Municipal de Habitação;

IV – encaminhar e executar as providências, recomendações e decisões determinadas pelo Conselho.

Art. 16 – O Poder Executivo proporcionará ao Conselho Municipal de Habitação, condições para o seu pleno e regular funcionamento, dando-lhe suporte técnico, administrativo e financeiro.

Art. 17 – As conclusões do Conselho Municipal de Habitação serão materializadas em resoluções que serão encaminhadas ao Secretário Municipal de Habitação.

Art. 18 – O Poder Executivo instituirá o Conselho Municipal de Habitação e regulamentará o disposto nesta lei, no que couber, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, a contar da data de sua publicação.

Art. 19 – As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 20 – Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, em 21/12/99.

Roberto Trípoli - Presidente

Luiz Paschoal - Relator

Arselino Tatto

Brasil Vita

Eder Jofre