



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 83/2017 DA COMISSÃO DE CONSTITUÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0001/17.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador José Police Neto, que organiza a política municipal de prevenção da corrupção, cria o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social, cria o Fundo Municipal de Prevenção e Combate à Corrupção e dá outras providências.

Sob o aspecto jurídico, nada obsta o prosseguimento do presente projeto de lei, consoante será demonstrado.

Quanto ao aspecto de fundo ao pretender criar o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social de São Paulo e diversos outros mecanismos de controle dos gastos públicos, a proposta encontra fundamento na gestão democrática da cidade prevista de modo expreso como diretriz da política urbana no Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/01 (art. 2º, II).

A Constituição Federal de 88 adotou o regime de democracia mista (art. 1º, parágrafo único), prevendo ao lado do clássico regime de representação o exercício do poder diretamente pelo povo. Vale registrar desde o início que em nosso regime político a democracia participativa possui o mesmo status que a democracia representativa, embora na prática muitas vezes seja indevidamente menosprezada. Neste sentido, são oportunas as palavras de José Felipe Ledur (in "Direitos Fundamentais Sociais. Efetivação no âmbito da democracia participativa", 1ª edição, Porto Alegre, Editora Livraria do Advogado, 2009):

No modelo de participação clássica, que se realiza nas eleições, o Poder Público, por meio de Tribunais Eleitorais, costuma dedicar ampla atenção ao eleitorado, prestando a melhor informação para que haja o exercício do direito de voto - direito fundamental. A ida às urnas e a escolha de candidatos a cargos eletivos evidentemente tem o papel de legitimar os exercentes do poder estatal, o que leva a compreender o esforço do Estado em cumular o cidadão eleitor da necessária informação.

Ora, o princípio democrático-participativo possui a mesma dignidade constitucional do princípio democrático representativo, razão suficiente para corresponder ao Estado igual dever objetivo de propiciar acesso às informações necessárias ao pleno exercício dos direitos de participação. (grifamos)

Além disso, deve ser registrado que a publicidade e a transparência, fim último da presente proposta, são princípios que devem reger a atuação da Administração Pública como um todo, consoante determinam a Constituição Federal (art. 37, caput), a Constituição Estadual (art. 111) e a Lei Orgânica do Município (art. 81).

E, de modo ainda mais incisivo, a Lei Orgânica Paulistana, em seu artigo 2º, inciso III, estabelece:

"Art. 2º A organização do Município observará os seguintes princípios e diretrizes: (...)

III - a transparência e o controle popular na ação do governo;"

Neste ponto, é oportuno registrar o posicionamento da doutrina acerca do princípio da publicidade e da participação dos cidadãos na gestão da coisa pública. O Prof. Adilson Abreu Dallari em parecer publicado na revista RDP nº 98, intitulado "A divulgação das atividades da Administração Pública" com muita propriedade aborda o tema:

Ora, titular do interesse público é o povo, o corpo social, a sociedade civil, em seu conjunto ou segmentada em entidades intermediárias (associações, sindicatos, etc.) e até mesmo representada por um único indivíduo, como no caso da Ação Popular. Por isso mesmo a coletividade tem o direito elementar de saber o que se passa na Administração Pública, e esta tem o correspondente dever de ser permeável, transparente, acessível.

Outro princípio de raiz constitucional desenvolvido pela doutrina é o 'princípio participativo'. (...)

Ora, para poder participar realmente dos atos de governo, o cidadão precisa ficar sabendo o que o governo está fazendo ou pretende fazer.

(...)

Portanto, a pluralidade de fontes de informação sobre a atuação pública é fundamental, para que possa haver críticas, possibilidade de defesa e, também, oportunidade de evidenciar os êxitos e as conquistas da sociedade e dos governos democráticos.

Não pode haver abuso na atividade informativa oficial, pois isso atentaria contra a probidade da Administração. Para evitar abusos é que existem o controle político, exercido diretamente pelo Poder Legislativo, o controle econômico-financeiro exercido pelo Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, e o controle jurisdicional, exercitado pelo Poder Judiciário (...).

(grifamos)

Importante salientar que o presente projeto adota a mesma filosofia preconizada na Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação. Tal lei tem como diretrizes a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e o desenvolvimento do controle social da administração pública. Todos estes vetores estão sendo fomentados no presente projeto, com medidas tais como a divulgação das agendas oficiais do Prefeito, Vice-Prefeito e diversas outras autoridades, divulgação dos gastos com viagens e diárias e com publicidade, entre outras medidas de relevo. Assim, esta proposta vem a potencializar o que já foi estabelecido no âmbito da Lei 12.527/2011.

Também a jurisprudência dos tribunais vem autorizando a instituição de leis de iniciativa parlamentar que fomentam a transparência e controle social. A título de exemplo colaciona-se a ementa abaixo, originada no Supremo Tribunal Federal:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade. 1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como "norma geral". 2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e). 3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica. 5. Não

ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente.

(ADI 2444, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 30-01-2015 PUBLIC 02-02-20150029

(grifamos)

Não destoa dessa orientação o Tribunal de Justiça de São Paulo, como nota-se abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 13.606, de 02 de setembro de 2015, de autoria parlamentar, que "cria a plataforma virtual para acompanhamento das obras da Prefeitura do Município de Ribeirão Preto e dá outras providências". Alegada invasão da esfera de competência exclusiva do Alcaide. Inocorrência. § 2º que traz elenco 'numerus clausus' das matérias de iniciativa reservada. Lei em questão, editada consoante o princípio da publicidade dos atos administrativos que não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. Regra que por estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica deva ser de iniciativa privativa do Alcaide. Ausência de especificação de fonte de custeio que não é óbice à edição da norma, tornando-a tão somente inexecutável no ano em que em editada. Prefeitura do Município de Ribeirão Preto que possui sítio eletrônico com aba própria denominada 'Portal da Transparência', não se havendo falar em despesas para a consecução da norma. Ação improcedente.

(Relator(a): Xavier de Aquino; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 15/06/2016; Data de registro: 16/06/2016)

(grifamos)

Desta maneira, não há óbice ao prosseguimento da proposta, cuja aprovação dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara nos termos do art. 40, § 3º, inciso XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto somos, PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 15/03/2017.

Mario Covas Neto - PSDB - Presidente

Caio Miranda Carneiro - PSB

Claudinho de Souza - PSDB

Janaína Lima - NOVO - relatora

José Police Neto - PSD

Reis - PT

Rinaldi Digilio - PRB

Sandra Tadeu - DEM

Zé Turin - PHS

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 21/03/2017, p. 84

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.camara.sp.gov.br.