

PARECER Nº 581/2011 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0386/10.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Nobre Vereador Jamil Murad que altera a Lei nº 15.198, de 18 de junho de 2010, que define a forma de apresentação do relatório de prestação de contas e de gestão municipal da saúde.

De acordo com a justificativa de fls. 02, o objetivo da propositura é oficializar prática já adotada pela Comissão de Saúde desta Casa e pelo Conselho Municipal de Saúde, bem como corrigir distorção oriunda da redação da Lei nº 15.198/10 a qual em seu art. 7º confere ao referido Conselho competência para apreciar o relatório em questão apenas quando constatada eventual irregularidade, previsão esta que contraria o disposto no art. 12 da Lei Federal nº 8.689/93.

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura pode prosseguir em tramitação, posto que elaborada no regular 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).

Especificamente quanto ao setor de saúde, a Constituição estabelece no art. 198, III, a participação da comunidade como diretriz das ações e serviços públicos.

Alinhada a tal mandamento foi editada a Lei Federal nº 8.142/90, que dispôs sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), prevendo a instituição em cada esfera de governo da Conferência e do Conselho de Saúde.

A Lei Federal nº 8.689/93, por sua vez, dispõe sobre a extinção do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), cujas funções, competências, atividades e atribuições foram absorvidas pelas instâncias federal, estadual e municipal gestoras do Sistema Único de Saúde e em seu art. 12 disciplina o envio do relatório objeto da propositura em análise, verbis:

“Art. 12. O gestor do Sistema Único de Saúde em cada esfera de governo apresentará, trimestralmente, ao conselho de saúde correspondente e em audiência pública nas câmaras de vereadores e nas assembleias legislativas respectivas, para análise e ampla divulgação, relatório detalhado contendo, dentre outros, dados sobre o montante e a fonte de recursos aplicados, as auditorias concluídas ou iniciadas no período, bem como sobre a oferta e produção de serviços na rede assistencial própria, contratada ou conveniada.” (destacamos)

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) e, especificamente quanto ao tema da saúde, cria o Conselho Municipal de Saúde (art. 218).

O referido Conselho Municipal de Saúde é um órgão de controle social da política pública de saúde do Município, conforme expressamente consignado tanto na lei federal quanto na lei municipal. Por outras palavras, a atuação da comunidade em referido Conselho constitui nítida expressão da democracia em sua vertente participativa.

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.

Aliás, a Lei Federal nº 8.689/93 que criou a obrigatoriedade do envio do relatório em tela já é clara em seus termos ao prever que o relatório tem dois destinatários, o Conselho de Saúde e a Câmara Municipal, de modo que, uma lei que pretenda regulamentar a elaboração e o envio do relatório no plano municipal – como fez a Lei nº 15.198/10 – não pode contrariar as previsões da lei federal. Entretanto, a Lei nº 15.198/10 ao regulamentar a elaboração e o envio do relatório o fez de forma ampla, isto é não disciplinou apenas os aspectos concernentes à Câmara Municipal, e a única referência que faz ao envio de relatório ao Conselho Municipal de Saúde está contida em seu art. 7º, segundo o qual apenas “os relatórios de irregularidades e sugestões para qualificação da gestão municipal deverão ser enviados ao Conselho Municipal de Saúde para as providências cabíveis.”.

Verifica-se, assim, que a adequação do texto da Lei nº 15.198/10 se mostra necessária a fim de corrigir distorção que ela acarreta à atuação do Conselho, em prejuízo ao controle social da política pública municipal de saúde, assegurado pelas disposições constitucionais e pelas disposições contidas na lei orgânica do município mencionadas logo de início.

Cumprido consignar, ainda, que a previsão contida na propositura no sentido de que o relatório seja submetido à apreciação do Conselho Municipal de Saúde e posteriormente à Câmara atende o princípio da eficiência, que deve pautar a atuação da Administração Pública em todos os setores (art. 37, caput, CF e 81 da Lei Orgânica do Município), pois, conforme assinalado na justificativa, o Conselho traz importantes subsídios para a apreciação da Câmara.

A propósito da natureza e das funções dos Conselhos de políticas públicas, são oportunas as ponderações de Vanderlei Siraque em sua obra “Controle social da função administrativa do Estado – Limites e possibilidades na Constituição de 1988”, Editora Saraiva, 02ª edição, 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.”

Registre-se, por fim, que a propositura não interfere em seara de competência privativa do Poder Executivo, na medida em que não versa sobre aspectos administrativos internos, mas, tão somente, adequa a redação da Lei nº 15.198/10 aos termos da lei que a embasa, qual seja a Lei Federal nº 8.689/93, visando assegurar que o controle social, a ser exercido por meio da participação popular no Conselho em tela possa ser efetivado em consonância com a diretriz constitucional, sem risco de se ver cerceado.

Em vista do exposto, somos pela LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 15/06/11.

Arselino Tatto – PT – Presidente

José Américo - PT - Relator

Adilson Amadeu - PTB

Adolfo Quintas - PSDB

Aurélio Miguel - PR

Dalton Silvano

Floriano Pesaro - PSDB

Milton Leite – DEM