

PARECER 118/2000 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PL 525/1999

Trata-se do projeto de lei nº 525/99, de autoria do nobre Vereador Carlos Neder, que dispõe sobre a criação e organização de Conselhos Gestores nas unidades do Sistema único de Saúde, com caráter permanente e deliberativo, destinados ao planejamento, avaliação, fiscalização e controle da execução das políticas e ações de saúde, em sua área de abrangência.

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 de 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, entre os quais os Conselhos Gestores, 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 mantém, 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.

Dessa forma, não vemos qualquer óbice de ordem legal ao prosseguimento do presente projeto, que encontra amparo nos artigos 8º; 9º, I; 13, I e XVIII; 37, "caput"; 213, "caput", e 216, III, todos 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.

PELA LEGALIDADE.

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

De fato, os Conselhos, como instrumentos de participação comunitária no governo da comuna, não se destinam a substituir nem a administração municipal, nem os órgãos legislativos municipais. São organizações cujo objetivo específico é estudar, incentivar, colaborar e apresentar sugestões e conclusões a respeito dos assuntos que lhe são afetos e, conseqüentemente, fiscalizar a execução das políticas públicas.

Nada obsta que o Prefeito Municipal atribua aos conselhos funções de caráter deliberativo, desde que o faça por lei e, neste 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 N°

AO PROJETO DE LEI N°

Dispõe sobre a organização de Conselhos Gestores nas unidades do Sistema Único de Saúde, e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO decreta:

Art. 1º - Ficam instituídos Conselhos Gestores nas unidades vinculadas ao Sistema Único de Saúde do Município de São Paulo, destinados a colaborar no planejamento, avaliação e fiscalização da execução das políticas e das ações de saúde, em sua área de abrangência.

Art. 2º - Os Conselhos Gestores terão composição tripartite, com 50 (cinquenta por cento) de representantes de usuários, 25 (vinte e cinco por cento) de representantes dos trabalhadores da saúde e 25 (vinte e cinco por cento) de representantes da direção da unidade respectiva.

§ 1º - O Conselho Gestor terá no mínimo 4 (quatro) e no máximo 16 (dezesesseis) membros efetivos e o mesmo número de suplentes.

§ 2º - Os comunicados de interesse do Conselho Gestor deverão ser fixados na Unidade em local de fácil acesso e visualização de todos os usuários.

§ 3º - A indicação de representação dos membros do Conselho Gestor dar-se-á na forma do regulamento desta lei e dar-se-á com plena autonomia e ampla divulgação no conjunto de cada um dos segmentos.

§ 4º - O mandato dos integrantes do Conselho Gestor será de 2 (dois) anos, garantida somente uma única recondução.

Art. 3º - Fica vedado qualquer tipo de remuneração aos membros dos Conselhos Gestores, cujas atividades serão consideradas como serviços de relevância pública.

Art. 4º - Os Conselhos Gestores reunir-se-ão, ordinariamente, uma vez a cada mês, podendo ser convocados extraordinariamente por solicitação de, no mínimo, 50 (cinquenta por cento) de seus membros.

Parágrafo único - As reuniões dos Conselhos Gestores, nas unidades do Sistema Único de Saúde, serão ampla e previamente divulgadas, com participação livre a todos os interessados.

Art. 5º - Compete aos Conselhos Gestores, observadas as diretrizes do Sistema Único de Saúde:

I - acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços e as ações de saúde prestados à população;

II - propor medidas para aperfeiçoar o planejamento, a organização, a avaliação e o controle das ações e dos serviços de saúde;

III - solicitar e ter acesso às informações de caráter técnico-administrativo, econômico-financeiro e operacional, relativas à respectiva Unidade, e colaborar na elaboração e no controle da execução orçamentária;

IV - examinar propostas, denúncias e queixas, encaminhadas por qualquer pessoa ou entidade, e a elas responder;

V - propor estratégias de ação visando à integração do trabalho da Unidade aos Planos Locais, Regionais, Municipal e Estadual da Saúde, assim como a planos, programas e projetos intersetoriais;

VI - elaborar e aprovar o seu Regimento Interno e normas de funcionamento.

Art. 6º - A direção da Unidade a que se referencia proporcionará ao Conselho Gestor as condições para o seu pleno e regular funcionamento.

Art. 7º - As instituições de saúde da administração indireta, autárquica e fundacional do Município de São Paulo, prestadoras de serviços de saúde, assim como os convênios entre o Sistema Único de Saúde e entidades filantrópicas e organizações sem fins lucrativos, também deverão contar com Conselhos Gestores, nos termos desta lei.

Art. 8º - O Poder Executivo regulamentará a presente lei no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data de sua publicação.

Art. 9º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, em 15/02/00.

Roberto Trípoli - Presidente

Eder Jofre - Relator

Archibaldo Zancra

Arselino Tatto

Brasil Vita

Italo Cardoso

Luiz Paschoal