

PARECER Nº 296/2011 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0385/10.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Nobre Vereador Jamil Murad que altera a Lei nº 12.546, de 07 de janeiro de 1998, que dispõe sobre o Conselho Municipal de Saúde de São Paulo.

Em suma, o projeto visa permitir que o presidente do Conselho Municipal de Saúde seja eleito entre seus membros, alterando a sistemática legal vigente a qual estabelece que o Conselho é presidido pelo Secretário Municipal de Saúde.

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 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).

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.

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.

Assim, a matéria em pauta no projeto em análise relaciona-se primordialmente não com a organização interna do Conselho Municipal de Saúde – 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 no Conselho em tela, possa ser efetivado em consonância com a diretriz constitucional, sem risco de se ver cerceado. Importante notar que a propositura não impede que o Secretário venha a ser o presidente do Conselho, mas, tão somente, dispõe que o presidente seja eleito pelos próprios membros do Conselho, medida que se coaduna plenamente com a natureza do órgão e com a valorização da participação popular, pois aos

membros será dado o direito de eleger e se candidatar ao cargo de presidente do órgão.

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, 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."

Cumpra deixar bem claro que a regra geral e abstrata que a propositura visa instituir não interfere de modo algum com a forma de funcionamento ou exercício das funções do Conselho, ou seja, com a sua atuação tipicamente administrativa, de modo que não há que se cogitar, insista-se, em invasão 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)

Por fim, vale notar que no plano federal a já citada Lei nº 8.142/90 estabelece no art. 4º, II, que os Conselhos de Saúde a serem estabelecidos nos Municípios, Estados e Distrito Federal devem observar a composição paritária prevista no Decreto nº 5.839/06 (que revogou o Decreto nº 99.438/90), diploma este que em

seu art. 6º dispõe que “o Presidente do CNS será eleito, entre os Conselheiros titulares, em escrutínio secreto, na reunião em que tomarem posse os novos membros, votantes somente os membros titulares.”, sendo que na hipótese de inobservância de tal regra os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde serão administrados, respectivamente, pelos Estados ou pela União (art. 4º, parágrafo único).

Não obstante a todo o exposto, é necessária a apresentação de um Substitutivo a fim de adequar o projeto à técnica de elaboração legislativa prevista na Lei Complementar Federal nº 95/98.

Em vista do exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos pela LEGALIDADE.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0385/10.

Altera a Lei nº 12.546, de 07 de janeiro de 1998, que dispõe sobre o Conselho Municipal de Saúde de São Paulo, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica incluído inciso IX ao artigo 3º e alterada a redação do §1º do artigo 4º da Lei nº 12.546, de 07 de janeiro de 1998, que dispõe sobre o Conselho Municipal de Saúde de São Paulo, que passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º

.....

IX - eleger entre seus membros o seu presidente;” (NR)

“Art. 4º

.....

§ 1º O Secretário Municipal da Saúde integrará o Conselho Municipal de Saúde na condição de membro nato, com direito a voz e a voto.” (NR)

Art. 2º A execução desta Lei correrá por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 11/05/2011.

Arselino Tatto – PT – Presidente

Adilson Amadeu – PTB - Relator

Adolfo Quintas - PSDB

Aurélio Miguel - PR

Dalton Silvano -

Florian Pesaro - PSDB