



CÂMARA MUNICIPAL MATOZINHOS

MINAS GERAIS

PARECER DO PROJETO DE LEI Nº 2763 DE 2023

Comissão de Legislação Justiça e Redação Final – CLJRF

CÂMARA MUNICIPAL DE MATOZINHOS
PROTOCOLO Nº 16.30/2023-315-2.3HS
DESTINO DO DOCUMENTO: Secretaria de Legislação
Matozinhos 06 de Setembro de 2023
Assinatura do Servidor

Ementa: Parecer da Comissão de Legislação e Justiça e Redação Final. Análise da Constitucionalidade e da Legalidade, Juridicidade, e a Finalidade os motivos para haver autorização de abertura de crédito adicional suplementar, para subvencionar despesa pessoal vinculado à Secretaria Municipal de Saúde, por meio de fonte de recursos, destinada a transferências do governo federal ao agente comunitário de saúde e endemias.

1 - Relatório

Nos termos do art. 55 do Regimento Interno desta Casa, passamos analisar os aspectos jurídico do Projeto de Lei de nº 2763/2023, de autoria da Prefeita Municipal Zélia Alves Pezzini.

O Projeto de Lei apresenta a finalidade de autorizar a abertura de crédito adicional suplementar para haver autorização de abertura de crédito adicional suplementar, para subvencionar despesa pessoal vinculado à Secretaria Municipal de Saúde, por meio de fonte de recursos, destinada a transferências do governo federal ao agente comunitário de saúde e endemias.

O protocolo da proposição ora analisada foi protocolado nesta Casa Legislativa em 03/07/2023, sendo lida na plenária na sessão ordinária e distribuída para a apreciação as seguintes comissões: Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final – CLJRF e logo em seguida para a Comissão de Finanças e Orçamento.

LIDO EM PLENÁRIO



CÂMARA MUNICIPAL MATOZINHOS

MINAS GERAIS

Também foi encaminhado ofício dessa comissão, para o município perguntas do referido projeto, sendo respondida pelo Poder Executivo e protocolada nessa casa, no dia 31 de agosto de 2023.

Como o presente projeto, visa a abertura de crédito suplementar no orçamento vigente, de crédito suplementar no orçamento vigente para despesas de pessoal e encargos na Secretaria Municipal de Saúde e na Administração Municipal, no qual prevê a Resolução CNS, que não seria aplicável à espécie, tendo em vista que o Município possui legislação própria que a Resolução teria natureza inferior a Lei Municipal nº 1.678/2001.

Assim considerando o presente projeto considera a sua ilegalidade, por violar as diretrizes da CNS/2012 nº 453 e demais legislação pertinente ao caso.

II - DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA

O Projeto de Lei em análise trata-se de matéria de competência do Município em face do interesse local, com amparo do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, cumulada com o artigo 8, inciso XXII, da Lei Orgânica do Município, cuja a iniciativa é exclusiva do Poder Executivo municipal do art. 35, inciso II, alínea "f" da Lei do Município, tendo em vista que trata-se de diretrizes orçamentária, cabendo o legislativo à essa comissão, análise do presente projeto, no qual verifica-se a sua ilegalidade.

III – Da TÉCNICA LEGISLATIVA



CÂMARA MUNICIPAL MATOZINHOS

MINAS GERAIS

A elaboração de Lei no Brasil deve observar a técnica legislativa adequada, prevista na Lei Complementar Federal nº 95, de 1988, conforme determina o parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal.

IV – DO QUÓRUM

Para aprovação da proposição será necessário o voto favorável por maioria absoluta, nos termos do art. 164 do Regimento Interno dessa Casa podendo o

presidente da mesa Diretora votar, nos termos do art. 28, inciso II, do mesmo diploma legal.

V – DA ILEGALIDADE VERIFICADA DO PROJETO DE LEI.

Quanto a competência legislativa municipal, o art. 30, I da CF/88, dispõem que dentre as outras atribuições, compete ao município legislar sobre interesse local.

Passa-se para a verificação do aspecto regimental e da consonância com a Lei Orgânica Municipal, no qual ao analisar o Projeto Lei verificou a forma de Lei Ordinária está inadequado, a fim que destina a matéria da proposição apreciada.

Tendo em vista com o surgimento do Conselho Nacional de Saúde remonta à Lei Federal nº 378/1937, que, ao dar nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública, criou esse órgão colegiado com a atribuição de assistir tecnicamente o Ministério, junto ao Conselho Nacional de Educação, ambos na qualidade de órgãos de cooperação.



CÂMARA MUNICIPAL MATOZINHOS

MINAS GERAIS

Em 1990, o Conselho Nacional de Saúde ganhou renovada fisionomia institucional pela edição do Decreto nº 99.438/1990, que dispôs sobre a sua organização e competências.

Logo a seguir, a Lei Federal nº 8.142/1990, classificou suas atribuições por meio do seu § 2º do art. 1º:

Art. 1º O Sistema Único de Saúde (SUS), de que trata a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas:

(...) § 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo.

Na esteira de tais competências, a Resolução nº 453, de 10 de maio de 2012, do Conselho Nacional de Saúde, assim dispôs:

As resoluções serão obrigatoriamente homologadas pelo chefe do poder constituído em cada esfera de governo, em um prazo de 30 (trinta) dias, dando-se-lhes publicidade oficial. Decorrido o prazo mencionado e não sendo homologada a resolução e nem enviada justificativa pelo gestor ao Conselho de Saúde com proposta de alteração ou rejeição a ser apreciada na reunião seguinte, as entidades que integram o Conselho de Saúde podem buscar a validação das resoluções, recorrendo à justiça e ao Ministério Público, quando necessário.

Quinta Diretriz: aos Conselhos de Saúde Nacional, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, que têm competências definidas nas leis federais, bem como em indicações advindas das Conferências de Saúde, compete:



CÂMARA MUNICIPAL MATOZINHOS

MINAS GERAIS

(...) IX - *deliberar sobre os programas de saúde e aprovar projetos a serem encaminhados ao Poder Legislativo, propor a adoção de critérios definidores de qualidade e resolutividade, atualizando-os face ao processo de incorporação dos avanços científicos e tecnológicos na área da Saúde;*

As diretrizes não constituem uma figura jurídica recente nem tampouco uma exclusividade do Conselho Nacional de Saúde. Desde o princípio do século XX, noções peculiares de diretriz, também denominadas diretivas, vêm sendo aplicadas pela doutrina do Direito Constitucional, do Direito Administrativo, do Direito Econômico e do Direito Civil em sistemas jurídicos tão distintos quanto o alemão, o francês ou o italiano. Em qualquer dessas ocorrências, porém, a própria origem semântica do termo “diretriz” já indica, de partida, as possibilidades de seu emprego e utilização no plano do Direito: “a palavra diretriz é um substantivo derivado, segundo o Dicionário *Georges-Calonghi*, do radical latino ‘dis-rego’ comum ao verbo ‘dirigo’ (dirigir, endereçar) e a outros substantivos como ‘director’, ‘directio’, de significado evidente¹.”

Como categoria juridicamente definida, a diretriz nasceu sendo “diretriz da política” (Richtlinie der Politik) no seio do Direito Constitucional alemão. É na Constituição de Weimar, de 1919, cujo art. 56 atribuía ao chanceler a competência para fixação das diretrizes políticas do Reich, a serem concretizadas pelos seus ministros, que se encontra a primeira manifestação positiva dessa figura jurídica².

¹ CAPELLI, Fausto. *Le Direttive Comunitarie*. Milano: Giuffrè, 1983, p. 8, in verbis: L’origine semantica del termine non si presta ad alcun equivoco. La parola ‘direttiva’ è un sostantivo ricavato, secondo il dizionario Georges-Calonghi dalla radice latina ‘dis-rego’ comune a verbo ‘dirigo’ (dirigere, indirizzare) e ad altrisostantivi como ‘director’, ‘directio’, di significato evidente.

² SCIULLO, Girolamo. *La direttiva nell’ordinamento amministrativo*. Milano: Giuffrè, 1993, p. 35. O art. 56 da Weimarer Reichsverfassung, de 11 de agosto de 1919, ao mesmo tempo em que concedia ao chanceler uma “competência diretiva” (Richtlinienkompetenz) sobre o governo, dividia com todo o colegiado de ministros – o Gabinete – a responsabilidade política perante o parlamento (GUSY, Christoph. *Die Weimarer Reichsverfassung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1997, p. 135; KRÖGER, Klaus. *Einführung in die Jüngere Deutsche Verfassungsgeschichte (1806-1933)*. München: C. H. Beck, 1988, p. 145). Aquele texto constitucional estatuiu verbum ad verbum: (1) Der Reichskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür gegenüber dem Reichstag die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Reichsminister den ihm anvertrauten Geschäftszweig selbstständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Reichstag (O Chanceler do Reich define as diretivas da política e por elas responde perante o Reichstag. No quadro dessas diretivas, cada Ministro do Reich conduz os negócios a ele confiados de modo independente e sob sua própria responsabilidade perante o Reichstag, segundo a nossa tradução).



CÂMARA MUNICIPAL MATOZINHOS

MINAS GERAIS

Na ordem constitucional inaugurada com a nova Lei Fundamental, em 1949,

tanto a “competência diretiva” (Richtlinienkompetenz) do Chanceler Federal alemão como a margem de atuação discricionária dos ministros federais, limitada pelas diretrizes políticas dadas pelo Bundeskanzler, foram preservadas pelo art. 65 da Constituição germânica do pós-guerra³. Apartir dessas primeiras manifestações de ordem político-constitucional, as diretrizes invadem, paulatinamente, diversas outras zonas de aplicação.

Para além das diretrizes políticas alemãs, também no campo do Direito Privado as diretrizes encontraram ampla utilidade e mereceram expressa referência, entre outros, no Código Civil Italiano, em seus arts. 861, 2147, 2167 e 2174. É, ademais, do Direito italiano que advêm numerosos exemplos de utilização de diretrizes como instrumento da intervenção do Estado na economia, as chamadas “*direttive economiche*”, já afora numa perspectiva de manifestação e instrumento

do Poder Hierárquico do órgão ou entidade de onde emana a diretiva em relação ao seu destinatário.

Na seara do Direito Administrativo, coube a doutrina de Maurice Hauriou, no ano de 1925, manifestar uma das primeiras teorizações dogmáticas conhecidas acerca dessas disposições normativas ao se pronunciar sobre o acórdão Association amicale du personnel de la Banque de France do Conseil d'État francês, no qual uma diretriz administrativa do Banco Central da França era questionada. Nesses primeiros anos de desenvolvimento e amadurecimento

³ Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. (...) (O Chanceler Federal fixa as diretivas da política e assume a responsabilidade por elas. No âmbito dessas diretivas, cada Ministro Federal dirige o seu ministério de forma independente e sob a própria responsabilidade. (...) – trad. nossa). Ainda na Alemanha contemporânea, é resguardada pelo seu Direito Administrativo a possibilidade de uma autoridade pública dirigir ordens ou comandos administrativos a subordinados mediante a expedição de uma diretriz, Richtlinie, em alemão (MAURER, Hartmut. Allgemeine.



CÂMARA MUNICIPAL MATOZINHOS

MINAS GERAIS

doutrinário, a diretriz (ou diretiva) representava um ato administrativo interno

que continha um embrião de regra jurídica com a finalidade de autolimitar um poder discricionário por meio de uma declaração de intenções – *une règle que le pouvoir s'impose à lui même*. Em que pese a inexistência de expressas referências legislativas ou regulamentares ao termo “diretriz”, a partir de então, não foram raras as oportunidades em que se pôde constatar, na Administração ou na jurisprudência administrativa francesa, menções às diretrizes nos mais distintos campos de aplicação: ordenação urbanística do território, emanções do Ministro da Defesa aos comandos militares regionais, estabelecimento de medidas sociais relativas a habitações, deliberações da comissão interministerial de tarifas, disciplinamento do pagamento de indenizações por viagens de servidores públicos etc ⁴.

Traço comum a todas essas diretivas políticas, civilísticas, econômicas ou administrativas é o fato de se destinarem a orientar a ação dos seus destinatários, deixando-lhes, porém, a responsabilidade pela execução dos atos. Desse modo, pode-se entender que a diretriz é um fenômeno heterônomo e apenas se concretiza por intermédio de outras medidas, de autoria de seus destinatários. Na maior parte dos casos, as diretrizes previstas nos ordenamentos jurídicos

nacionais enquadram-se no modelo jurídico-normativo que o filósofo NORBERTO BOBBIO chamou de “normas diretivas”, ou seja, “aquelas normas que impõem ao destinatário a obrigação, não de respeitá-las, mas de as ter presentes, delas se desviando apenas com base numa justificação fundamentada”.

Nesse mesmo sentido, RENÉ CHAPUS⁵ menciona que, ao contrário dos *règlements* do Direito Administrativo francês, as diretrizes não decidem, apenas

⁴ 4 DELVOLVÉ, Pierre. La notion de directive. L'Actualité Juridique Droit Administratif, p. 459-473, oct. 1974.

⁵ 5 CHAPUS, René. Droit Administratif Général. Tome I. Paris: Montchrestien, 2001, p. 511 e 519; CLIQUENNOIS, Martine. Que reste-t-il des directives? L'Actualité Juridique Droit Administratif, n. 1, p. 520, jan. 1992.



CÂMARA MUNICIPAL MATOZINHOS

MINAS GERAIS

orientam, de modo que a diretriz não priva definitivamente a autoridade administrativa de sua liberdade de apreciação das circunstâncias do caso concreto, todavia, ausentes quaisquer motivos superiores de interesse geral, a autoridade pública deve curvar-se à orientação definida pela diretriz administrativa e não pode negar-se a dar-lhe cumprimento. Em outras palavras, uma diretriz só pode ser derogada sob especialíssimas condições, derivadas do interesse geral ou de características particulares do caso concreto. Desse fato resulta que as diretrizes administrativas são tão oponíveis pela Administração aos seus administrados quanto são exigíveis pelos administrados à sua Administração⁶. Dito de outra maneira, isso significa que as diretrizes têm juridicidade suficiente para servir de fundamento aos controles externos (judiciais, administrativos e sociais) da Administração Pública.

É com esse mesmo perfil indicativo, vinculante e finalístico que as diretrizes do Conselho Nacional de Saúde hão de ingressar nos ordenamentos jurídicos estadual e municipal como normas jurídicos programáticos válidas, mas com as nuances próprias de um *soft law*.

Ou seja, as diretrizes do Conselho Nacional de Saúde configuram um marco jurídico regulatório orientador, entretanto de natureza paralegal, desviante da lei em sentido estrito.

Não é surpresa constatar que nem todo Direito está reduzido à lei – a supervalorização contemporânea de princípios constitucionais e a crescente importância dos regulamentos técnicos para o disciplinamento da vida quotidiana apenas reafirmam que o fenômeno jurídico transcende a letra da lei e a legalidade formal. A ideia de que o Direito não cabe na lei não é nova.

⁶ CHAPUS, op. cit., p. 521.



CÂMARA MUNICIPAL MATOZINHOS

MINAS GERAIS

A adjectivação do Direito como *soft (soft law)* não tem o condão de retirar a natureza jurídico-normativa; apenas indica que se trata de um Direito diferente (*soft*), mas ainda assim Direito. O Prof. HARTMUT HILLGENBERG⁷ elenca algumas razões por que pode ser evitado o *hard law* em certas ocasiões, a saber: necessidade de estimular posteriores desenvolvimentos ainda em progresso; criação de regimes mais flexíveis a serem desenvolvidos em estágios; necessidade de coordenar legislações diversas; preocupação de que as relações jurídico-políticas serão sobrecarregadas por um Direito *hard*, com o risco de colapso e deterioração nas relações estabelecidas; procedimentos mais simples e negociações mais informais. É por fim, uma forma de evitar o embaraçoso processo de aprovação legislativa.

Todos esses argumentos podem legitimamente ser empregados quando se lista as inúmeras atribuições e implicações do Conselho Nacional de Saúde.

O Conselho Nacional de Saúde é um órgão público federal, vinculado ao Ministério da Saúde e dotado de inquestionável legitimidade em matéria de decisões relativas à saúde. Do seu plenário fazem parte representantes dos Conselhos Nacionais de Secretários Estaduais e Municipais de Saúde (CONASEMS e CONASS), além de muitos outros órgãos e entidades da sociedade civil e do Estado.

Nessa toada, importante citar as lições de Marcílio Toscano França Filho e Nevita Maria Pessoa de Aquivo França⁸:

⁷ HILLGENBERG, Hartmut. *A fresh look at soft law*. *European Journal of International Law*, v. 10, n. 3, p. 499-515, 1999.

⁸ FRANCA FILHO, M. T., FRANCA, N. M. P. A. A força normativa das diretrizes do conselho nacional de saúde sobre a EC n. 29/2000. *R. CEJ*, Brasília, n. 30, p. 13-18, jul./set. 2005.



CÂMARA MUNICIPAL MATOZINHOS

MINAS GERAIS

“(…) Assim, com fundamento em Norberto Bobbio e Chapus, não parece razoável o ente federativo desviar-se das diretrizes legítima e nacionalmente estabelecidas já que não há nenhuma justificação fundamentada para tanto. Não parece acertado tentar substituir decisão plenária de um Conselho Nacional sobre políticas de saúde pelo ato discricionário de um único Prefeito Municipal ou Governador de Estado que pretende, na verdade, diminuir ou escamotear os condicionamentos constitucionais do orçamento público.”

A interpretação pretendida pela autora da proposição não é adequada ao princípio da máxima efetividade, próprio da hermenêutica constitucional contemporânea. Segundo esse princípio, na interpretação das normas da Constituição, deve-se-lhes atribuir o sentido que lhes empreste maior eficácia. O princípio da máxima efetividade significa o abandono da hermenêutica tradicional, ao reconhecer a supernormatividade dos princípios e valores constitucionais, principalmente em sede de direitos fundamentais – como, *in casu*, o direito fundamental à saúde. Em resumo, como bem ensina CANOTILHO⁹, no caso de dúvidas, deve preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais.

A interpretação dada pelas diretrizes do Conselho Nacional de Saúde, garantem e maximizam o caráter diretamente finalístico das despesas com saúde, aumentando assim a eficácia social dos gastos realizados pelo Poder Público.

O direito à saúde é um direito fundamental e, como já ressaltado alhures, os direitos fundamentais, após a Constituição de 1988, passaram a ocupar uma posição privilegiada na Ciência do Direito brasileiro, sobretudo por influência do constitucionalismo alemão (ROBERT ALEXY) e lusitano (GOMES

⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2002. p. 1208.



CÂMARA MUNICIPAL MATOZINHOS MINAS GERAIS

CANOTILHO). Aos direitos fundamentais foi reconhecida uma efetiva força jurídica e não apenas moral, simbólica, programática ou política.

A hermenêutica constitucional contemporânea, trilhando verdadeira “revolução copernicana”, consolidou a visão de que não são os direitos fundamentais que giram em torno da lei, mas é verdadeiramente a lei que gira em torno dos direitos fundamentais. Significa isso que a densificação e expansão dos direitos fundamentais deve ser buscada mesmo contra *legem ou praeter legem*.

Afinal, como diz o mestre CANOTILHO¹⁰, a interpretação da Constituição pré compreende uma teoria dos direitos fundamentais. Nesse sentido, qualquer ação do Poder Público ofensiva à maximização do direito à saúde é, em princípio, inconstitucional. Assim, a mais estreita vinculação constitucional da receita orçamentária dos entes federativos para com os gastos em ações e serviços diretos de saúde apenas representa um importante avanço no campo das garantias materiais do direito fundamental à saúde.

Com a promulgação da Lei n. 8.142/90 foi assegurada a participação da comunidade na gestão do SUS, através dos Conselhos de Saúde, da formulação de políticas de saúde, controle, fiscalização e acompanhamento das ações e serviço de saúde. O Conselho de Saúde, para a fonte normativa que o instituiu (Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990), é um órgão permanente, colegiado, deliberativo, composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários; atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera de governo (art. 1º, § 2º).

Para contextualizar a demanda e traçar o limite da devolutividade recursal, para análise das razões do Ministério Público, é importante ressaltar que os Conselhos

¹⁰ 10 CANOTILHO, J. J. op cit. p. 1220.



CÂMARA MUNICIPAL MATOZINHOS

MINAS GERAIS

de Saúde foram instituídos pela Lei nº 8.142/90, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), que estabelece:

*Art. 1º. (...) § 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na **formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo. [Grifo nosso]***

Por outro lado, o Conselho Nacional de Saúde, no uso de suas competências regimentais e atribuições conferidas pela legislação, em 04 de novembro de 2003, através da Resolução nº 333 (disponível no site do Conselho Estadual de Saúde: <http://www.saude.mt.gov.br/ces/arquivos/4/legislacao>), aprovou cinco diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde, dentre as quais se destacam:

Quarta Diretriz: Os Governos garantirão autonomia para o pleno funcionamento do Conselho de Saúde, dotação orçamentária, secretaria executiva e estrutura administrativa.

*(...) XII - O Pleno do Conselho deverá manifestar-se por meio de resoluções, recomendações, moções e outros atos deliberativos. **As resoluções serão obrigatoriamente homologadas pelo chefe do poder constituído em cada esfera de governo, em um prazo de 30 (trinta) dias, dando-se-lhes publicidade oficial.***

Decorrido o prazo mencionado e não sendo homologada a resolução, nem enviada pelo gestor ao Conselho justificativa com proposta de alteração ou rejeição a ser apreciada na reunião seguinte, as entidades que integram o Conselho de Saúde podem buscar a validação das resoluções, recorrendo, quando necessário, ao Ministério Público.”

Em 10 de maio de 2012, o Conselho Nacional de Saúde, considerando os debates ocorridos nos Conselhos de Saúde, nas três esferas de Governo, a experiência



CÂMARA MUNICIPAL MATOZINHOS

MINAS GERAIS

acumulada do Controle Social da Saúde a necessidade de aprimoramento do
Controle Social da Saúde no âmbito nacional e as reiteradas demandas dos

Conselhos Estaduais, a ampla discussão da Resolução do CNS nº 333/03 realizada nos espaços de Controle Social, entre os quais se destacam as Plenárias de Conselhos de Saúde; os objetivos de consolidar, fortalecer, ampliar e acelerar o processo de Controle Social do SUS, por intermédio dos Conselhos Nacional, Estaduais, Municipais, das Conferências de Saúde e Plenárias de Conselhos de Saúde; que os Conselhos de Saúde, consagrados pela efetiva participação da sociedade civil organizada, representam polos de qualificação de cidadãos para o Controle Social nas esferas da ação do Estado, aprovou a Resolução nº 453/20121, com as diretrizes para instituição, reformulação, reestruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde, reiterando as diretrizes da Resolução nº 333 quanto a eleição de seu Presidente “entre os membros do Conselho” na Terceira Diretriz; e, ratificando a força das resoluções dos Conselhos de Saúde, assentou na Quarta Diretriz:

“as três esferas de Governo garantirão autonomia administrativa para o pleno funcionamento do Conselho de Saúde, dotação orçamentária, autonomia financeira e organização da secretaria-executiva com a necessária infraestrutura e apoio técnico: (...)”

XII – o Pleno do Conselho de Saúde deverá manifestar-se por meio de resoluções, recomendações, moções e outros atos deliberativos. As resoluções serão obrigatoriamente homologadas pelo chefe do poder constituído em cada esfera de governo, em um prazo de 30 (trinta) dias, dando-se-lhes publicidade oficial. Decorrido o prazo mencionado e não sendo homologada a resolução e nem enviada justificativa pelo gestor ao Conselho de Saúde com proposta de alteração ou rejeição a ser apreciada na reunião seguinte, as entidades que integram o Conselho de Saúde podem buscar a validação das resoluções, recorrendo à justiça e ao Ministério Público, quando necessário.”



CÂMARA MUNICIPAL MATOZINHOS

MINAS GERAIS

Tais disposições demonstram a obrigatoriedade das disposições normativas previstas nas resoluções aprovadas pelo Conselho Nacional de Saúde aos entes federados, uma vez a homologação destas resoluções se tornam obrigatórias por disposição legal, e sua inobservância implica inconstitucionalidade por violação

ao princípio da legalidade dos atos administrativos, a teor do caput do art. 37 da Constituição Federal, consoante confirma a jurisprudência:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA - OBRIGAÇÃO DE FAZER CONSISTENTE NA IMPOSIÇÃO DE HOMOLOGAÇÃO DAS DECISÕES DO CONSELHO ESTADUAL DE SAÚDE – FIXAÇÃO DE PRAZO – MEDIDA ADEQUADA - PRETENSÃO DE AFASTAMENTO DO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE DAS FUNÇÕES DE PRESIDENTE – PRETENSÃO DESCABIDA – RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1 – Não se mostra razoável e tampouco proporcional, que o Governador do Estado tenha prazo ilimitado para homologar as resoluções emanadas do Conselho Estadual de Saúde. Por isto, se revela adequada a concessão do prazo de trinta dias para homologação e devolução ao Conselho de Saúde, com proposta de alteração ou rejeição, sob pena de homologação judicial, nos exatos termos das diretrizes do Conselho Nacional de Saúde. 2 - A Lei Complementar Estadual nº 22/92, em seu art. 19, consta que “o Conselho Estadual de Saúde terá, como Presidente Nato, o Secretário de Estado de Saúde”. Logo, não se verifica, em cognição não exauriente, qualquer interferência político-partidária que impeça o exercício das atribuições exercidas pelo Presidente do Conselho Estadual de Saúde. (TJ-MT - AI: 10033041720178110000 MT, Relator: GILBERTO LOPES BUSSIKI, Data de Julgamento: 27/05/2020, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Data de Publicação: 29/05/2020).

No que tange à alegação de que a norma municipal conflitaria com a norma federal em comento sobre as atribuições do Conselho Municipal de Saúde, cumpre salientar que os entes federativos possuem competência para legislar sobre saúde, competindo à União estabelecer as normas gerais sem excluir a



CÂMARA MUNICIPAL MATOZINHOS

MINAS GERAIS

competência suplementar dos demais entes da Federação, nos termos do art. 24, inciso XII, da Constituição Federal de 1988.

A redação da quinta diretriz da Resolução CNS nº 453/2012 é clara ao prever competências comuns aos conselhos de saúde de todas as esferas de governo, sendo norma geral que regula a matéria, o que nada impede os entes federados de acrescentar outras competências aos conselhos, desde que tais previsões normativas regionais e locais não conflitem com o texto normativo nacional.

A redação do art. 2º da Lei Municipal nº 1.678/2001 que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho Municipal de Saúde prevê atribuições que não possuem o condão de anular e tornar letra morta a norma prevista no inciso IX da quinta diretriz da Resolução CNS nº 453/2012, mas serve como norma integradora que complementa na esfera municipal as atribuições previstas ao conselho. Não soa razoável adotar uma interpretação limitadora da atuação e controle popular sobre as políticas públicas de saúde inseridas nos projetos de lei encaminhados ao Poder Legislativo local.

A disposição literal do inciso IX da quinta diretriz da Resolução CNS nº 453/2012

não cede espaço a interpretações, porquanto o texto é claro ao prever que o Conselho Municipal de Saúde tem entre suas atribuições a competência de aprovar projetos a serem encaminhados ao Poder Legislativo, não havendo na norma qualquer condicionante ou excepcionalidade à previsão normativa, nem na própria resolução, tampouco na legislação municipal.

Não se pode admitir como razoável a alternativa criativa do Poder Executivo municipal de anular o controle popular do Conselho Municipal de Saúde sobre os



CÂMARA MUNICIPAL MATOZINHOS

MINAS GERAIS

projetos que são encaminhados pelo Poder Executivo em se tratando de matéria relacionada com a saúde pública no Município. Diversamente, a deliberação do Conselho Municipal de Saúde sobre os projetos encaminhados à Câmara Municipal é a máxima expressão da efetividade da norma constitucional que contempla a participação democrática como primado de legitimidade dos atos do Poder Público, assim como reforça o ideal constitucional do Estado Democrático de Direito.

Em se tratando de um projeto de lei que dispõe sobre a autorização de abertura de crédito suplementar para gastos com folha de pagamento e encargos de pessoal

lotado na Secretaria de Saúde e de utilização de fonte de recursos advindo da saúde, tal projeto deve ser submetido ao Conselho Municipal de Saúde antes de ser enviado a esta Casa Legislativa e deve ser aprovado pelo órgão colegiado deliberativo, como condição de admissibilidade da proposição, visando dar máxima efetividade à norma regulamentadora federal e ao controle e participação popular sobre os atos do Poder Público municipal.

CONCLUSÃO

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final manifesta pelo desprovimento do Projeto nº 2763/2023, em virtude de sua manifesta antijuridicidade, por violar disposição prevista no inciso IX da Quinta Diretriz da Resolução CNS nº 453/2012, que estabelece a necessária aprovação pelo Conselho Municipal de Saúde dos projetos a serem encaminhados ao Poder Legislativo. Sendo assim totalmente ilegal o presente projeto.



CÂMARA MUNICIPAL MATOZINHOS

MINAS GERAIS

Sala de Reuniões, 25 de junho de 2023.

Edson Antônio de Barros

Relator – CLJRF

De acordo com o parecer e a manifestação da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final:

Ítalo Moraes Borges

Presidente – CLJRF

José Miguel Dias Filho

Secretario - CLJRF

