

Nota Técnica nº 001/2009 – CNS

Em 02 de setembro de 2009.

Assunto: A Natureza Deliberativa e a Executoriedade das Decisões do Conselho Nacional de Saúde.

I. DO OBJETIVO

Trata a presente nota jurídica de parecer referente à natureza do Conselho Nacional de Saúde – CNS, o qual, como órgão público integrante da estrutura regimental do Ministério da Saúde, possui, de acordo com o Decreto n. 5.839/2006, poderes deliberativos e decisórios, homologados pelo Ministro de Estado da Saúde.

II. DOS FATOS

Conforme dispõe o artigo 1º do Decreto n. 5.839/2006, o Conselho Nacional de Saúde é um órgão deliberativo, ainda que para fazer valer suas resoluções necessite da chancela do Ministro da Saúde. Exatamente essa é a questão problemática quanto ao alcance das atribuições concedidas ao Conselho.

E o que se verá a seguir é justamente isso, pois é indiscutível que o Conselho Nacional de Saúde manifesta a vontade do Estado, na figura do referido Ministério, fazendo as vezes de órgão técnico em assuntos com competência legalmente constituída.

III. DA ANÁLISE E DO FUNDAMENTO LEGAL

Como já destacado, a natureza do Conselho Nacional de Saúde é de **órgão deliberativo**, e tal definição se faz explícita no art. 1º do referido Decreto n. 5.839/2006, de seguinte teor:

“Art. 1º **O Conselho Nacional de Saúde – CNS, órgão colegiado de caráter permanente e deliberativo**, integrante da estrutura regimental do Ministério da Saúde, é composto por representantes do governo, dos prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, cujas decisões, consubstanciadas em resoluções, são homologadas pelo Ministro de Estado da Saúde.”

Ora, como o próprio enunciado manifesta, o Conselho é um órgão deliberativo, ainda que para fazer valer suas resoluções necessite da chancela do Ministro da Saúde. Exatamente essa é a questão problemática quanto ao alcance das atribuições concedidas ao Conselho.

Efetivamente, caso o Ministro se negue a homologar alguma resolução, esta deverá ser encaminhada ao Conselho para mais uma vez deliberar sobre o conteúdo ou a forma da resolução, e só então ela será reenviada ao Ministro, tal como estabelece o Regimento Interno do Conselho Nacional de Saúde, *verbis*:

“Art. 58 A Resolução é ato geral, de caráter normativo.

§ 3º A Resolução aprovada pelo CNS que não for homologada pelo Ministro de Estado da Saúde, no prazo de até trinta dias após sua aprovação, deverá retornar ao Plenário do CNS na reunião seguinte, acompanhada de justificativa e proposta alternativa, se de sua conveniência, para avaliação do Pleno que poderá acatar as justificativas revogando, modificando ou mantendo a Resolução, que, nos dois últimos casos, será reencaminhada ao Ministro para homologação”.

Uma vez que ele novamente negue assinatura ao documento, cabe ao Conselho proceder com os devidos encaminhamentos, nos termos do artigo. 58, § 4º:

“Se novamente o Ministro de Estado da Saúde não homologar a Resolução, nem se manifestar sobre esta em até

trinta dias após o seu recebimento, ela retornará ao Plenário do CNS para os devidos encaminhamentos.”

É indiscutível que o Conselho é órgão do Ministério da Saúde, e, como tal, manifesta a vontade do Estado, na figura do referido Ministério, fazendo as vezes de órgão técnico em assuntos com competência legalmente constituída, como se verá mais adiante.

Decerto, o Conselho Nacional de Saúde, em seu âmbito, é o instrumento destinado a dar eficácia ao Princípio da Participação Popular, plasmado nos arts. 194, VII e 198, III da Constituição Federal e no art. 7º, VIII da Lei n. 8.080/1990, *verbis*:

“Art. 194, CF. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.”

“Art. 198, CF. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

III - participação da comunidade.”

“Art. 7º da Lei n. 8.080/1990. As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:

VIII - participação da comunidade;”

Certamente, por ser o Conselho Nacional de Saúde um órgão colegiado – e esse colégio ser integrado por não somente representantes do governo, mas também por usuários do sistema público de saúde, dentre outros –, **confere legitimidade ao plano de descentralização das ações e políticas de saúde, plano esse**

corporificado na criação do próprio Conselho e na conseguinte ampliação de suas competências.

Assim, configura-se com o Conselho o princípio da participação popular. Ademais, não se pode olvidar que esse Conselho é composto também por integrantes do governo e representantes de associações de classe, os quais assumem o papel de técnicos, isto é, de detentores de conhecimentos técnicos e políticos específicos para a gestão das atribuições e competências do CNS, razão porque não é arbitrada ao Ministro de Estado da Saúde a mera negativa de homologação às resoluções - atos normativos - do Conselho, salvo em situações excepcionais, devidamente justificadas e com proposta alternativa.

Entende-se, então, que, ao não homologar as resoluções do Conselho Nacional de Saúde, Conselho esse dotado de força por ser um órgão deliberativo, **o Ministro de Estado da Saúde pratica ato contrário à lei, violando o princípio constitucional da legalidade**, de obrigatória obediência, nos termos do art. 37, caput, da Constituição Federal:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

É salutar trazer à baila os ensinamentos do sempre festejado Hely Lopes Meirelles:

“**A legalidade**, como princípio da administração (CF, art. 37, *caput*), **significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar**, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil, criminal, conforme o caso

A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao entendimento da *lei*.

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o

particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”.

As leis administrativas são, normalmente, de *ordem pública* e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros *poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos*. Por outras palavras, **a natureza da função pública e a finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercer os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõe**. Tais poderes, conferidos à Administração Pública para serem utilizados em benefício da coletividade, não podem ser renunciados ou descumpridos pelo administrador sem ofensa ao bem comum, que é o supremo e único objetivo de toda ação administrativa.” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 20ª. Ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1990, os. 82-83 – g.n.).

Daí o porquê das resoluções emanadas do Conselho Nacional de Saúde – órgão colegiado deliberativo – serem carregadas de legitimidade e força executória, vez que são legalmente estabelecidas e amparadas nos mais altos princípios constitucionais.

Portanto, não pode o Ministro de Estado da Saúde negar-se arbitrariamente a homologar as resoluções tomadas pelo colegiado que compõe o Conselho Nacional de Saúde, pois, como dito, o Conselho Nacional de Saúde se ampara nos princípios da legalidade e da participação popular, perfazendo o controle social e a participação direta da sociedade na gestão de ações relacionadas à saúde. É o exercício da cidadania com efetiva participação democrática.

Além disso, se o intento do Estado é a descentralização do próprio Estado, em consonância com todas as democracias modernas, e o CNS é essa tendência consubstanciada. Logo, o Conselho goza de prestígio, de real força, de maior poder, trabalhando com competências ampliadas para que possa ter eficácia, como sabiamente entendeu a autoridade promulgadora do Decreto n. 5.839/2006, no que se vê a seguir:

“Art. 2º - Ao CNS compete:

I – atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da Política Nacional de Saúde, na esfera do Governo Federal, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros;

II – estabelecer diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde, em função das características epidemiológicas e da organização dos serviços;

III – elaborar cronograma de transferência de recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, consignados ao Sistema Único de Saúde - SUS;

IV – aprovar os critérios e os valores para remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura de assistência;

V – propor critérios para a definição de padrões e parâmetros assistenciais;

VI – acompanhar e controlar a atuação do setor privado da área da saúde, credenciado mediante contrato ou convênio;

VII – acompanhar o processo de desenvolvimento e incorporação científica e tecnológica na área de saúde, visando à observação de padrões éticos compatíveis com o desenvolvimento sócio-cultural do País; e

VIII – articular-se com o Ministério da Educação quanto à criação de novos cursos de ensino superior na área de saúde, no que concerne à caracterização das necessidades sociais.”

Resta absolutamente, portanto, claro que a natureza jurídica do Conselho Nacional de Saúde é a de um órgão deliberativo, e não meramente consultivo, porquanto as atribuições expressas no art. 2º se mostram carregadas de força executória, força essa emanada/delegada pelo decreto presidencial, e reiterada pelo legislador na Lei n. 8.142/1990.

Dentre as atribuições, destacam-se o atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da Política Nacional de Saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, o estabelecer diretrizes na elaboração dos planos de saúde, o elaborar cronograma de transferência de recursos financeiros aos entes federados e o aprovar critérios e valores para remuneração dos serviços e os parâmetros de cobertura de assistência.

Ora, o enunciado desse artigo se faz evidente quanto às competências, vez que os termos utilizados no referido decreto carregam em si a força das atribuições que representam, isto é, os verbos componentes das sentenças de cada inciso são ativos, enérgicos, têm o seu sentido inteiro e literal presente no vocábulo, impossibilitando tergiversação no significado. Tais verbos, **atuar**, **estabelecer**, **elaborar**, **aprovar**, representam exatamente essa executoriedade reflexa ou oblíqua conferida pelo chefe do executivo.

Já o parágrafo 2º da Lei 8.142/1990 estabelece/delimita que "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".

Ora, como se explicita da própria da lei, o órgão em questão é deliberativo, o que abarca seu caráter consultivo, manifestado nos substantivos *formulação* e *execução* do referido parágrafo, bem como no substantivo *decisões*, como se verá dos desdobramentos dessas implicações lingüísticas.

A lingüística, atendendo à finalidade primordial de compreender a comunicação do homem, serve também à interpretação teleológica da letra da lei, pois nos caracteres da língua estão insculpidos os intentos do legislador, sendo cada vocábulo cuidadosamente selecionado de todo um universo lexical, com o fito de direcionar sua exegese aos que lhe farão uso.

Essa é a razão porque se destacam os substantivos *formulação* e *execução*, entendidos como pontos fulcrais das atribuições do CNS. De acordo com o Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa, *formulação* é o "ato ou efeito de formular", "o processo de criar e de dar forma a (uma idéia, uma teoria etc)". Já a palavra *execução* significa "ato ou efeito de executar, de passar de projeto ao ato; realização". *Decisão*, segundo o mesmo dicionário, é "resolução tomada após julgamento; juízo; sentença".

Ora, resta evidente que os termos acima conceituados têm em seu bojo a noção de ato, que é um fazer, um executar, um poder. Se tais vocábulos estão expressamente alinhavados no rol de

competências por lei e por decreto atribuídas ao Conselho Nacional de Saúde, isso significa que a vontade da autoridade competente, no momento da feitura da lei, era justamente a de que o órgão em comento gozasse dessa força, qual seja, a de atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde, dentre outras competências.

Ademais, o legislador frisou que essa competência alcança “inclusive os aspectos econômicos e financeiros”, do que se depreende, mais uma vez, a influência do CNS, visto que validar questões relacionadas ao orçamento do Sistema Único de Saúde é competência comprovadora da importância e do peso do referido Conselho nas políticas públicas de saúde, como garante o art. 26 da Lei n. 8.080/1990:

“Art. 26. Os critérios e valores para a remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura assistencial serão estabelecidos pela direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS), aprovados no Conselho Nacional de Saúde.”

IV. DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, resta evidenciado a natureza deliberativa do Conselho Nacional de Saúde, tendo suas atribuições e competências legalmente constituídas, literariamente expressas no decreto e na lei que o disciplinam, razão pela qual referido Conselho pode fazer valer suas resoluções, a despeito de negativa de homologação do Ministro de Estado da Saúde, com base nos princípios constitucionais da participação popular e da legalidade, perfazendo o controle social e a participação direta da sociedade na gestão de ações relacionadas à saúde. É o exercício da cidadania com efetiva participação democrática.

ASSESORIA JURÍDICA DO CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE