



Porto Alegre, 23 de julho de 2024.

Orientação Técnica IGAM nº 15.835/2024

I. O Poder Legislativo do Município de Sertão Santana solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 1.706, de 2024, proveniente do Poder Executivo, que tem como ementa: “Dá nova redação ao artigo 4º e seus parágrafos, da Lei Municipal Nº 1.321, de 3 de abril de 2014, que dispõe sobre o Conselho Municipal de Saúde”.

II. Preliminarmente, esta matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal² quanto à autonomia desse ente federativo para dispor sobre assuntos de interesse local.

Da mesma forma, embora a rigor, os Conselhos não sejam órgãos municipais no sentido estrito da palavra, à semelhança como são secretarias e autarquias, são instâncias de assessoramento do Executivo, portanto, integram a organização e o funcionamento dos serviços públicos locais, depreendendo-se legítima a iniciativa do Poder Executivo, também nos termos da Lei Orgânica do Município³.

Sob o ponto de vista material os conselhos municipais constituem o chamado “controle social”, expressão do princípio da participação política, instâncias sem personalidade jurídica própria, consultivas, deliberativas e fiscalizadoras das políticas públicas, para assessoramento ao Executivo, compostos de agentes de vários setores da sociedade, e que atuam mediante apoio técnico e financeiro do órgão municipal a que se vinculam. De se desatacar, outrossim, que em nível municipal, a condução das políticas públicas pelos respectivos Conselhos, chega ao nível mais próximo dos cidadãos.

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

² Art. 5º A autonomia do Município se expressa:

- (...)
- II - pela administração própria no que respeite ao interesse local;
- III - pela adoção de legislação própria.

(...)

Art. 7º- A competência administrativa e legislativa do Município, estabelecida nas Constituições Federal e do Estado, será exercida na forma disciplinada nas Leis e regulamentos municipais.

³ Art. 46. São de iniciativa privativa do Prefeito os projetos de lei e as emendas à Lei Orgânica que disponham sobre:

- (...)
- III - Criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública direta;

(...)

Art. 64-A. Compete privativamente ao Prefeito: (Artigo incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 07, de 2007)

(...)

V - dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei; (Inciso incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 07, de 2007)



Como regra, as atribuições de cada conselho municipal dependerão das políticas públicas a que se referem e das peculiaridades do Município. Porém, em linhas gerais, todo conselho municipal tem como atribuições: assessorar na execução da política pública; deliberar sobre qualquer matéria referente à política pública de que trata; propor ao Executivo a celebração de convênios, parcerias, acordos, contratos e quaisquer outros ajustes objetivando o desempenho de suas atribuições; opinar, deliberar e fiscalizar sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal (executor); elaborar e encaminhar ao Executivo proposta orçamentária referente às políticas públicas; propor ao Executivo a realização de estudos e pesquisas; estimular a participação da sociedade nas políticas públicas; elaborar e alterar o Regimento Interno do Conselho; expedir normas no âmbito de sua competência.

Com relação ao Conselho Municipal de Saúde, trata-se de um conselho que é de constituição obrigatória nos Municípios. Sendo assim, sua existência e sua composição devem observar o disposto na Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que criou o Sistema Único de Saúde (SUS):

Art. 7º **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; (grifou-se)

No nível municipal, esclareça-se que quando não decorrer de regra disposta em lei ou outra norma, a composição dos conselhos municipais tem como diretriz geral o princípio da paridade, isto é, que ao mesmo número de representantes do Poder Executivo deve corresponder o de representantes da sociedade civil, o que somente é possível quando o número total de membros é par. Quando o número total de membros for ímpar ou, devido a outras peculiaridades locais por opção do Município, não for possível a exatidão paritária, a ligeira maioria deve ser de representantes da sociedade civil, afinal, o Conselho representa a sociedade.

O art. 4º da Lei Federal nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde, estabelece a importância do papel dos conselhos:

Art. 4º Para receberem os recursos, de que trata o art. 3º desta lei, **os Municípios**, os Estados e o Distrito Federal **deverão contar com:**

(...)

II - **Conselho de Saúde**, com composição paritária de acordo com o Decreto nº 99.438, de 7 de agosto de 1990;

É importante destacar apenas que, a rigor, nem o Decreto nº 99.438, de 7 de agosto de 1990, acima citado, nem o Decreto nº 5.839, de 11 de julho de 2006, que o revogou, dispunham exatamente sobre a composição paritária citada no art. 4º da Lei Federal nº 8.142, de 1990.



Assim, quanto à composição do Conselho Municipal de Saúde, deve-se observar consonância com as diretrizes da Resolução nº 453, de 10 de maio de 2012, do Conselho Nacional de Saúde (CNS):

DA ORGANIZAÇÃO DOS CONSELHOS DE SAÚDE

(...)

Nos Municípios onde não existem entidades, instituições e movimentos organizados em número suficiente para compor o Conselho, a eleição da representação será realizada em plenária no Município, promovida pelo Conselho Municipal de maneira ampla e democrática.

(...)

II - Mantendo o que propôs as Resoluções nºs 33/92 e 333/03 do CNS e consoante com as Recomendações da 10ª e 11ª Conferências Nacionais de Saúde, as vagas deverão ser distribuídas da seguinte forma:

- a) 50% de entidades e movimentos representativos de usuários;**
- b) 25% de entidades representativas dos trabalhadores da área de saúde;**
- c) 25% de representação de governo e prestadores de serviços privados conveniados, ou sem fins lucrativos. (grifou-se)**

Observa-se que a composição do Conselho Municipal de Saúde descrita no art. 1º do projeto de lei em análise para o art. 4º da Lei nº 1.321, de 2014, contém um erro de cálculo já no *caput*, pois cita 16 (dezesseis) membros quando, na verdade, da soma dos membros citados nos incisos I a III, chega-se ao total de 29 (vinte e nove) membros. Esta seria a primeira correção a fazer.

Desse total de 29 (vinte e nove) membros citados, serão 11 (onze) representantes de entidades e movimentos representativos de usuários (inciso I); 10 (dez) membros de entidades representativas dos trabalhadores da área de saúde (inciso II); e 8 (oito) membros representantes do governo e dos prestadores de serviços privados (inciso III).

Ocorre que estas proporções não atendem ao disposto na Resolução nº 453/2012 do CNS, pois não é possível atendê-la com um número total ímpar. Em caso de número total par de membros, por exemplo, como 28 (vinte e oito), os representantes de entidades e movimentos representativos de usuários (inciso I) deveriam ser 14 (catorze); os representantes de entidades representativas dos trabalhadores da área de saúde (inciso II) deveriam ser 7 (sete); e os representantes do governo e dos prestadores de serviços privados (inciso III) deveriam ser 7 (sete).

De resto, demais regras quanto ao prazo de mandato dos conselheiros, possibilidade recondução, a não remuneração dos conselheiros e os casos de substituição, permanecem inalteradas e fazem parte da competência que ao próprio Município cabe exercer quanto à organização e funcionamento dos seus conselhos.

III. Ante o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanente e a formação da convicção dos membros desta Câmara e, ainda, assegurada a soberania do Plenário, opina-se que, da forma como está apresentado, o Projeto de Lei nº 1.706, de 2024, está inviável.



Neste sentido, para evitar que ocorra eventual rejeição da referida proposição, o que dificultaria nova apreciação nesta sessão legislativa, orienta-se que o Presidente da Câmara oficie ao Prefeito para que retire o projeto de lei e encaminhe Mensagem Retificativa sobre as correções apontadas no item II desta Orientação Técnica quanto à composição do CMS na forma prescrita pela Resolução nº 453/2012 do CNS.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM