



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA/MINISTÉRIO DA SAÚDE

SIPAR N° 25000.219136/2010-01
PARECER N° 96 /2011/CONJUR-MS/AVA

REFERÊNCIA:Memorando n°546-10/SGEP

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE.
ELEIÇÃO DO PRESIDENTE. DECRETO
N°5.839/2006. ESTIPULAÇÃO DE
ELEIÇÃO NA REUNIÃO EM QUE
TOMAREM POSSE OS MEMBROS DO
CONSELHO. REGIMENTO INTERNO DO
CNS. PREVISÃO DE ELEIÇÃO ANUAL.
CONFRONTO ENTRE ATOS
NORMATIVOS DE NATUREZA
DIVERSA. INEXISTÊNCIA DE
CONFLITO. PREVALÊNCIA DO
DECRETO, PELA NATUREZA DA
MATÉRIA. REGULAÇÃO DOS EFEITOS
EX NUNC. RESPEITO AO ATO JURÍDICO
PERFEITO E AO PRINCÍPIO
DEMOCRÁTICO.

Senhor Consultor,

Trata-se de consulta formulada por Conselheiro Titular do
CNS, quanto ao tempo de mandato do Presidente do Conselho Nacional de Saúde,
tendo em vista a aparente divergência entre os artigos 6º do Decreto 5.839/2006,
que prevê a eleição do presidente na reunião em que os novos conselheiros
tomarem posse (o que, nos termos do artigo 7º do mesmo diploma, ocorre de **3 em
3 anos**), e o artigo 69, §3º do Regimento Interno do CNS, que fixa o mandato dos
membros da Mesa Diretora, inclusive do Presidente, em **1 ano**.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA/MINISTÉRIO DA SAÚDE**

Os dispositivos apontados possuem o seguinte teor:

DECRETO 5.839/2006

Art. 6º 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.

Art. 7º O mandato dos membros do CNS será de três anos, permitida apenas uma recondução.

Parágrafo único. A recondução de que trata este artigo somente se aplica aos membros das entidades e dos movimentos sociais eleitos cujas entidades tiverem sido reeleitas.

REGIMENTO INTERNO - CNS

Art. 69 O Presidente do CNS e os membros da Mesa Diretora serão eleitos pelo Plenário e a Mesa Diretora será composta por Conselheiros titulares.

§ 1º A Mesa Diretora do CNS será paritária e composta por oito Conselheiros, incluído o Presidente do CNS.

§ 2º O Presidente do CNS será o coordenador da Mesa Diretora.

§ 3º O mandato dos membros da Mesa Diretora, inclusive o do Presidente do CNS, será de um ano, permitidas reeleições, desde que observado o prazo de três anos, fixado no art. 7º do Decreto nº 5.839, de 11 de julho de 2006.

§ 4º O adiamento da eleição do Presidente e da Mesa Diretora só poderá ser definido por maioria qualificada dos membros do CNS, devendo ser ainda estabelecido o período do próximo mandato.

§ 5º A Mesa Diretora desenvolverá o seu trabalho de forma colegiada.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA/MINISTÉRIO DA SAÚDE

Para que se atenda à consulta formulada o primeiro questionamento que se deve fazer é se o Regimento Interno, ao estipular eleição com periodicidade anual para a Mesa Diretora (na qual se inclui o cargo de Presidente) estaria ferindo o Decreto 5.839/2006 ou se estaria apenas regulamentando a disposição constante do artigo 6º deste diploma, eis que, conquanto preveja a eleição anual para Presidente, respeita o limite máximo de 3 anos de mandato dos membros do CNS, previsto no artigo 7º.

Uma vez que se supere o embate normativo, far-se-á necessário, ainda, o estudo dos efeitos que a conclusão obtida trará para o mandato sob vigência.

Passo, então, a opinar.

DO EMBATE NORMATIVO

A um primeiro momento, cumpre destacar que a controvérsia gerada decorre, sobretudo, da falta de disposição expressa no DECRETO 5.839/2006 quanto ao tempo de mandato do Presidente do Conselho Nacional de Saúde.

De fato, o artigo 6º do aludido decreto é claro quanto ao **momento** em que se fará a eleição do Presidente do Conselho, mas não é expresso quanto ao **tempo de duração do mandato**.

Com efeito, conquanto se possa extrair, através de uma interpretação sistemática, envolvendo os artigos 6º e 7º do Decreto, que o mandato do Presidente será de 3 anos, disposições relativas a mandato eleitoral devem vir, em atenção à boa técnica legislativa e em respeito ao princípio democrático, de modo explícito, apto a possibilitar a sua aplicação sem margem para dúvidas.

Fosse o decreto expresso quanto à duração do mandato do Presidente do Conselho, e diante de sua indiscutível superioridade em face do Regimento Interno, não haveria dúvidas de que prevaleceriam as disposições nele constantes.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA/MINISTÉRIO DA SAÚDE

O Decreto 5839/2006, porém, traz apenas 2 disposições sobre a questão: no artigo 6º, prescreve que o presidente será eleito **na reunião em que tomarem posse os novos membros** e, no seu artigo 7º, estipula que **o mandato dos membros do CNS será de 3 anos**. Por decorrência lógica, portanto, tem-se que a cada mudança na composição geral do Conselho (que ocorre de 3 em 3 anos) haverá, necessariamente, nova eleição para Presidente.

Não obstante tal conclusão esteja acima de dúvidas, remanesce, ante a ausência de disposição explícita no decreto quanto à duração do mandato do Presidente, o seguinte questionamento: o regimento interno, ao dispor pela eleição anual do Presidente, estaria afrontando o decreto ou apenas suprindo a omissão nele constante? Em outras palavras: se não há ordem expressa no decreto quanto ao tempo de duração do mandato, e se a eleição anual não prejudica a disposição do decreto sobre o assunto, vez que de qualquer modo ocorrerá eleição para presidente a cada alteração do Conselho, poderia o regimento interno prever duração anual do mandato para esse cargo?

A esse respeito, e para esgotar a questão, deve-se de logo apontar que disposições acerca de duração do mandato de Presidente de órgão não devem estar dispostas em sede de Regimento Interno.

O Regimento Interno, como o próprio nome indica, é uma norma interna de uma instância, entidade ou órgão com o objetivo de detalhar o seu funcionamento concreto, de reger as suas atividades. Não possui, portanto, o regimento interno o condão de dispor acerca de elementos relativos à essência do órgão, que devem estar inseridos no ato normativo de criação deste órgão ou, no caso de órgão criado por lei, no decreto que a regulamenta.

Sendo o Conselho Nacional de Saúde, portanto, órgão criado por lei¹, todas as disposições que lhe são essenciais devem vir dispostas no

¹ Lei 8.142/90

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:

I - a Conferência de Saúde; e

II - o Conselho de Saúde.

§ 1º A Conferência de Saúde reunir-se-á a cada quatro anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por esta ou pelo Conselho de Saúde.

§ 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



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA/MINISTÉRIO DA SAÚDE

ato normativo ou regulamentadas no decreto respectivo. Aliás, é de se ressaltar que a própria lei de criação do CNS (Lei 8142/90) define em seu artigo 1º, §5º o alcance da normatização do regimento interno, ao dispor que "As Conferências de Saúde e os Conselhos de Saúde terão sua **organização e normas de funcionamento** definidas em regimento próprio, aprovadas pelo respectivo conselho".

As regras eleitorais são normas essenciais de um órgão colegiado e não correspondem, sob qualquer ângulo que se visualize a questão, a disposições acerca da organização e funcionamento desse órgão, não podendo, desta feita, constar de modo inovador em regimento interno, seja pela própria natureza dessa norma, seja pela expressa previsão do artigo 1º, §5º da Lei 8142/90.

A apreciação da duração do mandato, portanto, recai, novamente, sobre o Decreto 5839/2006, cujas disposições, ainda que implícitas, devem servir ao esclarecimento da questão.

Nesse sentido, conforme já ressaltado, é possível concluir, por meio de interpretação sistemática dos artigos 6º e 7º do decreto, que a eleição do Presidente dar-se-á sempre que houver nova posse dos membros do Conselho, o que ocorre de 3 em 3 anos, devendo, portanto, ser esta a regra a ser obedecida.

Essa interpretação, ressalte-se, guarda, ainda, consonância com a interpretação finalística do decreto, eis que, sendo a eleição do Presidente elemento essencial do órgão (não podendo, portanto, sua disposição vir em ato normativo inferior ao decreto), as regras desse decreto devem guardar o intuito de esgotar a questão. Nesse sentido, ainda que se admita falha normativa, a única disposição existente é a que determina a existência de eleição a cada 3 anos, juntamente com a posse dos novos membros, o que conduz ao entendimento de que essa é a intenção da norma para a duração do mandato presidencial.

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.

§ 3º O Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems) terão representação no Conselho Nacional de Saúde.

§ 4º A representação dos usuários nos Conselhos de Saúde e Conferências será paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos.

§ 5º As Conferências de Saúde e os Conselhos de Saúde terão sua organização e normas de funcionamento definidas em regimento próprio, aprovadas pelo respectivo conselho.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA/MINISTÉRIO DA SAÚDE

DAS ELEIÇÕES JÁ REALIZADAS COM BASE NAS DISPOSIÇÕES DO REGIMENTO INTERNO

Diante da conclusão obtida neste parecer, surge a necessidade de aclarar os efeitos da interpretação aqui exposta, sobretudo no que respeita às eleições já realizadas com base no regimento interno e, ainda, no que pertine ao momento de realização de nova eleição presidencial.

Quanto às eleições já realizadas com mandato anual, não há dúvidas de que se trata de ato jurídico perfeito, realizado com base em norma que somente agora é reputada ilegal e que não conduziu a qualquer prejuízo ao pleno funcionamento do Conselho Nacional de Saúde, devendo, portanto, serem preservadas como legítimas.

No que diz respeito, entretanto, às novas eleições para presidente, considerando que o mandato ora vigente foi realizado sob a perspectiva de sua anualidade, e que, portanto, deveria ter-se encerrado em dezembro de 2010, não é possível a adoção da previsão do Decreto para estendê-lo por mais 2 anos, fazendo-se premente a necessidade de novas e sucessivas eleições anuais, até que haja a situação prevista no Decreto para eleição presidencial: a posse de novos membros; quando, então, a eleição passará a ocorrer com previsão de mandato de 3 anos.

Ressalte-se que a impossibilidade de estender o mandato do Presidente para completar os 3 anos previstos no decreto, dá-se sobretudo porque feriria a primazia do princípio democrático estender mandato que foi concedido com base na previsão de seu encerramento em 1 ano. Em outras palavras: o mandato eletivo é o exercício das prerrogativas e o cumprimento das obrigações de um cargo por um período legalmente determinado. É de sua essência, portanto, a delimitação de sua duração e, uma vez que sua concessão decorre de processo eleitoral, configura violação ao princípio democrático a sua extensão sem que, no momento da votação, existisse norma prevendo tal possibilidade, o que não é o caso sob análise.

Por outro lado, também não é possível aplicar imediatamente a regra do decreto, vez que neste a previsão de eleição presidencial é vinculada à posse dos novos membros, o que somente ocorrerá em 2012. A aplicação da regra do decreto para estender o mandato seria uma aplicação parcial




ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA/MINISTÉRIO DA SAÚDE

da norma, o que não é em direito admitido, vez que equivaleria a legislar sobre a matéria.

Com estas considerações, submeto à apreciação superior, propondo o encaminhamento desta posição ao Conselho Nacional de Saúde.

Brasília, 19 de janeiro de 2011.


Alessandra Vanessa Alves
Advogada da União

Coordenadora Geral de Assuntos Jurídicos/CJ/MS



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
Consultoria Jurídica/Ministério da Saúde

SIPAR nº 25000.219136/2010-01

DESPACHO Nº 671

-AGU/CONJUR-MS/AVA

Adoto, em sua integralidade, a manifestação retro, de autoria da Dra. Alessandra Vanessa Alves, Coordenadora Geral de Assuntos Jurídicos da CONJUR/MS.

Ressalto, no parecer, a conclusão pela legitimidade das eleições já realizadas com base no Regimento Interno, e “que o mandato ora vigente foi realizado sob a perspectiva de sua anualidade, e que, portanto, **deveria ter-se encerrado em dezembro de 2010...**”, e que “**não é possível a adoção da previsão do Decreto para estendê-lo por mais 2 anos, fazendo-se premente a necessidade de novas e sucessivas eleições anuais**, até que haja a situação prevista no Decreto para eleição presidencial: a posse de novos membros; quando, então, a **eleição passará a ocorrer com previsão de mandato de 3 anos.**” (Grifo nosso)

Encaminhem-se os autos ao Conselheiro Titular que solicitou a consulta, salientando-se que, conquanto não haja colisão direta entre as disposições do Regimento Interno e a previsão do Decreto 5.839/2006 acerca da eleição do Presidente do Conselho, a matéria em questão, uma vez regulada por aquele ato normativo, deve ser nos seus termos conduzida.

Brasília, 20 de janeiro de 2011.


Jean Keiji Uema
Consultor Jurídico/CJ/MS