



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) DA 1ª VARA FEDERAL EM SANTOS

URGENTE

**DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA AOS AUTOS nº 2005.61.04.008785-1,
ref.: Procedimento Administrativo nº 1.34.012.000636/2007-63 – cópia anexa**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelos Procuradores da República que ao final assinam, vêm perante Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 22, inciso XXIII, 24, inciso XII, 128, 129, inciso III, 194, inciso VII e 198, inciso III da Constituição Federal; artigo 7º, inciso VIII da Lei Federal 8080/90 e § 1º do artigo 1º da Lei Federal 8.142/90, propor a presente **ACÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE LIMINAR** em face do **Município de Santos**, cuja sede está localizada à Praça Mauá s/nº e do **Conselho Municipal de Saúde de Santos**, órgão colegiado autônomo de caráter permanente, deliberativo e fiscalizador das ações de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito municipal, sediado à Avenida Conselheiro Nébias, 267 – Centro – Santos/SP, pelos fundamentos de fato e de direito expostos a seguir.

Inicialmente, cumpre destacar que a presente ação civil pública possui relação direta com a matéria versada na outra ação nº 2005.61.04.008785-1, também em curso perante esse MM. Juízo, na medida em que a 9ª Conferência de Saúde de Santos (9ª CONFMSS) e a eleição do Conselho de Saúde de Santos (CMSS) estão sendo conduzidas pela gestão eleita por força de medida liminar emanada da Justiça Estadual não ratificada pela Justiça Federal, que reconheceu a ilegalidade flagrante na decisão anterior (doc. 1 - anexo).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

A presente ação busca, dentre outros pedidos, a destituição da atual gestão do Conselho Municipal de Saúde de Santos, eleita para o biênio 2005/2007, e provimento jurisdicional que determine a revisão dos atos por ela praticados, como decorrência lógica dos efeitos jurídicos da decisão prolatada na ação conexa em razão da matéria.

DOS FATOS

Conforme já ponderado pelo Ministério Público Federal nos autos da ação civil pública nº **2005.61.04.008785-1**:

... o Parquet Federal, recebeu representação do Conselho Municipal de Saúde de Santos, por meio do ofício nº 121/05 CMSS-CS, o qual relatava quebra de paridade na nova composição do Conselho. Segundo o texto do ofício, a quebra de paridade foi determinada na 8ª Conferência Municipal de Saúde de Santos, tendo em vista o fato desta ter deliberado no sentido de que as vagas de prestadores de serviço - hospitais filantrópicos e instituições privadas - e dos órgãos estaduais, que não tinham realizado pré-conferências, passariam para o Gestor Municipal.

As providências adotadas por este órgão ministerial integram o procedimento administrativo nº 1.34.012.000490/2005-94, cuja cópia segue anexa.

*Em 08 de julho de 2005 o Ministério Público Federal, por meio do ofício nº 312/2005 (fls. 9/10 do citado p.a. anexo), expediu recomendação para que o Conselho Municipal de Saúde de Santos respeitasse, na qualidade de organizador das eleições, **"as vagas para os representantes de cada um dos setores, afastando-se a substituição por integrantes de outros, bem como que seja resguardada a posterior ocupação das vagas assim que definidos os respectivos representantes de cada um dos setores indicados no art. 1º, § 2º, da Lei 8142/90"**.*

Segundo relato contido no documento recebido do Ilmo. Sr. Secretário de Saúde de Santos, datado de 28 de julho de 2005 (Protocolo 2005.001347 – fls. 12/24 do referido p.a. anexo), a Recomendação do Ministério Público Federal foi levada à Reunião Plenária Ordinária de Julho do Conselho Municipal de Saúde, onde foi lida e discutida pelos membros, sendo que uma parte deles acolheu a Recomendação e outra parte entendeu que as deliberações da 8ª Conferência eram soberanas, posto que estavam amparados por despacho da Procuradoria Geral do Município nesse sentido. Consta que ocorreu acalorado debate, que alguns conselheiros se retiraram e que a reunião prosseguiu com os membros restantes, tendo sido acolhida a recomendação pela Plenária de Julho, bem como aprovou-se a condução das eleições pela Comissão Executiva do Conselho (fls. 32/37 do p.a. nº 1.34.012.000490/2005-94).

O Ministério Público Federal, preocupado com a segurança do processo eleitoral em decorrência do ocorrido na Reunião Plenária de Julho, oficiou ao Comando da Polícia Militar (Ofício nº 319/2005, anexo), solicitando providências visando a segurança e integridade física daqueles que participariam do pleito popular (fls 38 e 210 do p.a. Nº 1.34.012.000490/2005-94, cópia anexa – doc. 2).

Importante registrar que sobre tais fatos foi proposta pelo Ministério Público Estadual, em 1º de agosto de 2005, a referida ação civil pública em face do Conselho Municipal de Saúde de Santos (CMSS), objetivando decisão liminar para garantir a realização das eleições dos conselheiros



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

em estrito seguimento às ordens da 8ª Conferência Municipal de Saúde de Santos, publicadas no Diário Oficial do Município em 23 de julho de 2005).

A Justiça Estadual permitiu, através de medida liminar e equivocadamente, a realização das eleições que alçaram a atual gestão do Conselho de Saúde (doc. 3), nos moldes requeridos naquela ação.

A União interveio no feito pelo fato do município de Santos atuar como gestor de verbas públicas federais e manifestou-se no sentido de que *“o regimento do Conselho Municipal de Saúde de Santos não possui o poder de alterar a composição determinada pela lei e, da mesma forma, não pode conferir e reconhecer poderes para conferência municipal de saúde substituir representantes de um setor por outro”* (fls. 640/7 dos autos nº 2005.61.04.008785-1).

O Ministério Público Federal evidenciou, na sua manifestação, que houve prejuízo para a coletividade com a imposição de regras eleitorais que não preservam a representatividade e a legitimidade do processo, além de tais regras não possuírem respaldo legal.

Asseverou, outrossim, que a indevida composição do Conselho, além de violar a lei federal, também acarreta a nulidade dos seus atos de fiscalização e decisão. Ponderou ser adequada a realização de novas eleições para o Conselho de Saúde do Município de Santos, no sentido de corrigir as irregularidades apontadas na manifestação e evitar eventuais prejuízos para a fiscalização e para o controle exercidos pelo Conselho.

Em 27 de abril de 2006, a Justiça Federal prolatou decisão retirando a validade da liminar proferida no juízo estadual que amparou a eleição da gestão do CMSS do biênio 2005/2007, posto que *“padece de flagrante ilegalidade ao impor, para participação dos representantes das entidades no processo eleitoral, exigência não contida em lei e ao alterar a composição do Conselho Municipal de Saúde ... e em detrimento da ampla participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS, no âmbito local”*. O Tribunal Regional Federal da 3ª Região manteve o entendimento da Justiça Federal de Santos (doc. 4).

No mês de junho deste ano, o Ministério Público Federal se manifestou nos autos 2005.61.04.008785-1, informando o encaminhamento à Auditoria do SUS de documentos indicativos da situação irregular do Conselho de Saúde de Santos, objetivando fiscalização relativa aos recursos repassados pelo Ministério da Saúde ao município durante o período em questão. Além disso, ratificou suas ponderações anteriores pela improcedência dos pedidos do autor e pelo reconhecimento em sentença da nulidade dos atos praticados pela referida gestão do Conselho Municipal de Saúde de Santos, como consequência lógica da decisão liminar.

A Associação de Combate aos Poluentes Orgânicos Persistentes (ACPO) denunciou ao Ministério Público Federal a quebra de paridade e outros problemas relacionados com a 9ª Conferência Municipal de Saúde de Santos realizada entre 27 e 29 de julho do corrente ano.

A presidência do Conselho, por sua vez, apresentou informações acerca da realização da 9ª CONFMSS, sustentando que esta teria ocorrido com participação democrática (fls. 8 e 92 do PA 1.34.012.000636/2007-63 – anexo).

Entretanto, a entidade que apresentou representação ao Ministério Público Federal (Procedimento Administrativo nº 1.34.012.000636/2007-63 anexo), dentre outras irregularidades, denunciou que não houve a conferência da consolidação paritária da representação dos usuários nos grupos temáticos, infringindo, desta forma, o § 4º do artigo 1º da Lei Federal 8.142/90.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Durante a instrução do procedimento administrativo anexo, o Ministério Público Federal encaminhou à presidência do Conselho Municipal de Saúde de Santos cópia de fls. 2/7 do citado procedimento administrativo anexo, visando possibilitar esclarecimentos suplementares.

O Conselho de Saúde ratificou as informações anteriores e prestou alguns esclarecimentos sobre a realização da Conferência de Saúde, indicando que o calendário das eleições para a nova gestão do Conselho de Saúde havia sido divulgado no Diário Oficial do Município em 29 de agosto de 2007 (fls.104/105).

DO DIREITO

A Constituição Federal dispôs de forma geral no título da “Ordem Social” que:

“Art. 194. 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Na Seção específica referente à Saúde, a Constituição Federal, determina que:

“Art. 198. 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:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

III - participação da comunidade.”

A Lei nº 8.080/90 (Lei do SUS) que regula, em todo o território nacional, as ações e serviços de saúde impõe a obediência ao princípio da democracia participativa comunitária para a perfeita integração do Sistema Único de Saúde:

“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.”

O legislador federal, com o objetivo precípua de materializar a exigência constitucional da participação da comunidade nas ações e nos serviços públicos de saúde editou a Lei



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

8.142/90, a qual cria e confere competências e atribuições distintas para duas instâncias colegiadas, as quais permitem a efetiva participação da comunidade nas ações e nos serviços do Sistema Único de Saúde, a saber: a Conferência de Saúde e o Conselho de Saúde de cada esfera da Federação, assim dispõe a 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 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.

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

Nos termos do disposto na Lei Federal 8142/90:

"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:

I - Fundo de Saúde;

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

(...)

Parágrafo único. O não atendimento pelos Municípios, ou pelos Estados, ou pelo Distrito Federal, dos requisitos estabelecidos neste artigo, implicará em que os recursos concernentes sejam administrados, respectivamente, pelos Estados ou pela União."

A União possui interesse no adequado funcionamento dos mecanismos municipais de controle e de fiscalização da saúde no âmbito do SUS, sendo competente a Justiça Federal, em razão do disposto no artigo 109, da Constituição Federal, conforme já manifestou na Ação Civil Pública nº 2005.61.04.008785-1, ao requerer a remessa dos autos para a Justiça Federal.

Os Conselhos de Saúde, como importantes mecanismos em tal sentido, devem ser preservados da interferência excessiva do Poder Executivo local, posto que este, como gestor dos recursos do fundo, é exatamente o alvo de controle que incumbe ao Conselho de Saúde.

Assim, as ações e serviços de saúde impõem a obediência ao princípio da democracia participativa comunitária para a perfeita integração do Sistema Único de Saúde.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Fixados os parâmetros normativos, a análise dos documentos apurados no bojo do procedimento administrativo anexo indica, com segurança, que as informações prestadas pelo Conselho Municipal de Saúde de Santos não afastaram a totalidade das irregularidades apontadas na representação anexa recebida pelo Ministério Público Federal.

Senão, vejamos:

Conforme já sobejamente demonstrado pelo ora autor nos autos nº 2005.61.04.008587-1, a gestão do Conselho Municipal de Saúde para o biênio 2005/2007 foi eleita e empossada sob o amparo de uma medida liminar equivocada não ratificada pela Justiça Federal em primeira e segunda instâncias.

Assim, todos os atos da atual gestão, inclusive a coordenação da 9ª Conferência Municipal de Saúde de Santos¹ e a condução das atuais eleições do Conselho Municipal de Saúde de Santos para o biênio 2007/2009, as quais estão ocorrendo no presente momento, são eivados de total ilegalidade.

O Regimento da 9ª CONFMSS contido no Decreto Municipal nº 4.786/07 previa expressamente, em seus artigos 20 e 21, que, durante a Plenária, os delegados tinham o direito de apresentar destaques e de sustentar o ponto a ser objeto de alteração, acréscimo ou supressão (fl. 8 da representação anexa).

O próprio regimento também previa que os casos omissos seriam decididos pela comissão organizadora (artigo 30). Portanto, a forma de aprovação das propostas pela plenária não constituía hipótese de omissão normativa, por haver expressa e detalhada previsão regimental, indicativa da forma como deveriam ser conduzidos os debates visando a apreciação, pela plenária, das propostas prioritárias aprovadas em cada um dos doze grupos.

As informações prestadas pelo Conselho Municipal de Saúde expressamente

1 A 9ª Conferência foi realizada entre os dias 27, 28 e 29 de agosto de 2007 com o tema “Santos Unida pela Saúde”. Consta que no dia 28 de agosto foi dado início aos 12 (doze) trabalhos dos grupos que discutiriam as questões sub-temáticas previamente determinadas pelo art. 14 do Decreto Municipal nº 4.786 de 03 de abril de 2007 (doc. anexo).

Art. 14. O tema da 9ª CONFMSS será: “Santos Unida pela Saúde”, com os seguintes sub-temas:

Controle Social e Gestão Participativa;

Recursos Humanos e Humanização dos Serviços;

Financiamento SUS e PPI;

Medicamentos e SADT;

Saúde do Trabalhador, Vigilância Sanitária e Vigilância Epidemiológica;

Assistência Hospitalar e Domiciliar. Urgência e Emergência;

AIDS/DST e Hepatites;

Saúde Mental;

Rede Básica e PSF;

Saúde da Mulher, Criança e Adolescente;

Saúde do Adulto e Idoso e Saúde Bucal;

AMBESP e Saúde Funcional.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

reconheceram que não foi cumprida a previsão dos artigos 20 e 21 do regimento² quanto aos debates na plenária (fl. 9 do procedimento administrativo anexo), confirmando o teor da representação de fls. 2/7 de que as propostas foram votadas de uma só vez, sem leitura, impedindo que ocorresse a discussão necessária para aprofundar o conhecimento das propostas debatidas em cada grupo temático e a integração dos diferentes temas. Além disso, frustrou o debate de idéias evidenciando um papel pedagógico negativo, em especial para estudantes e outras pessoas presentes que iniciavam na participação social.

Conforme inclusive recentemente decidiu o Supremo Tribunal Federal, em caso análogo em que o parlamento efetua o controle dos atos do Poder Público, a maioria não possui poder para alijar o debate democrático previsto nas normas, vez que é da essência do estado democrático de direito o cumprimento das regras anteriormente estabelecidas, inclusive daquelas que assegurem a participação popular mais ampla no processo que foi instaurado obedecendo o mínimo regimental.

MS 24831 / DF - DISTRITO FEDERAL

MANDADO DE SEGURANÇA

Relator(a): Min. CELSO DE MELLO

Julgamento: 22/06/2005

Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Ementa

E M E N T A: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - DIREITO DE OPOSIÇÃO - PRERROGATIVA DAS MINORIAS PARLAMENTARES - EXPRESSÃO DO POSTULADO DEMOCRÁTICO - DIREITO IMPREGNADO DE ESTATURA CONSTITUCIONAL - INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO PARLAMENTAR E COMPOSIÇÃO DA RESPECTIVA CPI - TEMA QUE EXTRAVASA OS LIMITES "INTERNA CORPORIS" DAS CASAS LEGISLATIVAS - VIABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL - IMPOSSIBILIDADE DE A MAIORIA PARLAMENTAR FRUSTRAR, NO ÂMBITO DO CONGRESSO

² **Art. 18.** Participarão da Plenária Final os delegados (com direito a voz e voto) e os participantes (com direito a voz) da 9ª CONFMS.

Art. 20. A apreciação do Relatório Final será feita da seguinte forma:

- a) a proposta de relatório será distribuída na manhã do dia 29 de julho de 2007 e será lida integralmente;
- b) os delegados terão direito a solicitar o exame em destaque de qualquer item do Relatório Final, até o limite de 03 (três) destaques por delegado;
- c) as solicitações de destaque serão feitas durante a leitura do item pertinente do relatório, e encaminhada por escrito proposta de redação alternativa (alteração, acréscimo ou supressão) até o final da leitura;
- d) após a leitura do relatório, serão chamadas uma a uma as apreciações de destaques; os propositores de destaques terão dois minutos para a defesa de seu ponto de vista; a Mesa concederá, a seguir, a palavra a um delegado ou participante que se apresente para defender posição contrária à do proponente de destaque, também com o tempo de dois minutos, controlado rigorosamente pela Mesa, inclusive com interrupção do sistema de amplificação de som, caso necessário, ficando a critério da Mesa a concessão de réplica ou tréplica no tempo limite de um minuto, quando, a seguir, será colocado em votação o destaque apresentado;
- e) a Mesa Diretora poderá consultar a Plenária a opinar sobre a caracterização de prática abusiva de pedidos de palavra, por parte de membro-delegado ou participante, que não contribua para o democrático e organizado desenvolvimento dos trabalhos da Conferência, podendo a Plenária limitar a concessão de palavra àqueles que incorrerem naquela prática;
- f) a aprovação das propostas será por maioria simples dos delegados presentes;
- g) os itens do relatório que forem lidos e nos quais não sejam solicitados destaques, serão considerados automaticamente aprovados, não sendo reavaliados;
- h) as moções deverão ser apresentadas:
 - 1. nas pré-conferências;
 - 2. nos grupos temáticos;
 - 3. por um membro-delegado à Comissão Organizadora até às 17:00h do dia 28 de julho de 2007, sábado, contendo o nome completo do destinatário da moção com seu respectivo endereço, assinadas por, no mínimo, 20 (vinte) delegados, acompanhada da identificação dos signatários;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

NACIONAL, O EXERCÍCIO, PELAS MINORIAS LEGISLATIVAS, DO DIREITO CONSTITUCIONAL À INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR (CF, ART. 58, § 3º) - MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO. CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: REQUISITOS CONSTITUCIONAIS. - O Parlamento recebeu dos cidadãos, não só o poder de representação política e a competência para legislar, mas, também, o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes do Estado, respeitados, nesse processo de fiscalização, os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela Constituição Federal. - O direito de investigar - que a Constituição da República atribuiu ao Congresso Nacional e às Casas que o compõem (art. 58, § 3º) - tem, no inquérito parlamentar, o instrumento mais expressivo de concretização desse relevantíssimo encargo constitucional, que traduz atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar. - A instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três (03) exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Carta Política: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito. - **Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa.** Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao Presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subseqüentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar, que se revela possível, dado o seu caráter autônomo (RTJ 177/229 - RTJ 180/191-193), ainda que já instaurados, em torno dos mesmos fatos, inquéritos policiais ou processos judiciais. **O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS PARLAMENTARES: A PARTICIPAÇÃO ATIVA, NO CONGRESSO NACIONAL, DOS GRUPOS MINORITÁRIOS, A QUEM ASSISTE O DIREITO DE FISCALIZAR O EXERCÍCIO DO PODER.** - **A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional e que, por efeito de sua intencional recusa em indicar membros para determinada comissão de inquérito parlamentar (ainda que fundada em razões de estrita conveniência político-partidária), culmine por frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalização e de investigação do comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo.** - Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas - notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar - devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares. - A norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar. **A CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICA DO ESTADO DE DIREITO REFLETE UMA REALIDADE DENSA DE SIGNIFICAÇÃO E PLENA DE POTENCIALIDADE CONCRETIZADORA DOS DIREITOS E DAS LIBERDADES PÚBLICAS.** - O Estado de Direito, concebido e estruturado em bases democráticas, mais do que simples figura conceitual ou mera proposição doutrinária, reflete, em nosso sistema jurídico, uma realidade constitucional densa de significação e plena de potencialidade concretizadora dos direitos e das liberdades públicas. - A opção do legislador constituinte pela concepção democrática do Estado de Direito não pode esgotar-se numa simples proclamação retórica. A opção pelo Estado democrático de direito, por isso mesmo, há de ter conseqüências efetivas no plano de nossa organização política, na esfera das relações



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

institucionais entre os poderes da República e no âmbito da formulação de uma teoria das liberdades públicas e do próprio regime democrático. Em uma palavra: ninguém se sobrepõe, nem mesmo os grupos majoritários, aos princípios superiores consagrados pela Constituição da República. - O direito de oposição, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa promessa constitucional inconseqüente, há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta. - A maioria legislativa, mediante deliberada inércia de seus líderes na indicação de membros para compor determinada Comissão Parlamentar de Inquérito, não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do direito público subjetivo que lhes é assegurado pelo art. 58, § 3º, da Constituição e que lhes confere a prerrogativa de ver efetivamente instaurada a investigação parlamentar em torno de fato determinado e por período certo. O CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS PARLAMENTARES: POSSIBILIDADE, DESDE QUE HAJA ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO A DIREITOS E/OU GARANTIAS DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL. - O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do Poder Legislativo. - Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não, por membros do Congresso Nacional. Questões políticas. Doutrina. Precedentes. - A ocorrência de desvios jurídico-constitucionais nos quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito justifica, plenamente, o exercício, pelo Judiciário, da atividade de controle jurisdicional sobre eventuais abusos legislativos (RTJ 173/805-810, 806), sem que isso caracterize situação de ilegítima interferência na esfera orgânica de outro Poder da República. LEGITIMIDADE PASSIVA "AD CAUSAM" DO PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - AUTORIDADE DOTADA DE PODERES PARA VIABILIZAR A COMPOSIÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. - O mandado de segurança há de ser impetrado em face de órgão ou agente público investido de competência para praticar o ato cuja implementação se busca. - Incumbe, em conseqüência, não aos Líderes partidários, mas, sim, ao Presidente da Casa Legislativa (o Senado Federal, no caso), em sua condição de órgão dirigente da respectiva Mesa, o poder de viabilizar a composição e a organização das comissões parlamentares de inquérito.

Decisão

*Depois do voto do Senhor Ministro Celso de Mello, Relator, rejeitando as questões preliminares suscitadas e concedendo o mandado de segurança, para garantir à **minoría** legislativa a efetiva instauração do inquérito parlamentar ("CPI dos Bingos"), e dos votos dos Senhores Ministros Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence e Carlos Britto, que também acompanhavam o relator, o julgamento foi suspenso em virtude do pedido de vista do Senhor Ministro Eros Grau. Falaram, pelos impetrantes, o Dr. Werner Becker e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Cláudio Lemos Fonteles, Procurador-Geral da República. Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim. Plenário, 04.05.2005.*

Decisão: O Tribunal, por maioria, rejeitou as questões preliminares suscitadas neste processo, inclusive aquela proposta pelo Senhor Ministro Eros Grau. Prosseguindo no julgamento, e também por votação majoritária, o Tribunal concedeu o mandado de segurança, nos termos do voto do relator, para assegurar, à parte impetrante, o direito a efetiva composição da Comissão Parlamentar de Inquérito, de que trata o Requerimento nº 245/2004, devendo, o Senhor Presidente do Senado, mediante aplicação analógica do art. 28, § 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, c/c o art. 85,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

caput, do Regimento Interno do Senado Federal, proceder, ele próprio, à designação dos nomes faltantes dos Senadores que irão compor esse órgão de investigação legislativa, observado, ainda, o disposto no § 1º do art. 58 da Constituição da República, vencido o Senhor Ministro Eros Grau. Votou o Presidente, Ministro Nelson Jobim. Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 22.06.2005.(grifamos)

As regras de participação e debate na plenária Final da 9ª CONFMSS definidas no artigo 21 do citado Decreto Municipal previam a oportunidade para o debate de idéias no sentido de aprimorar as propostas e as decisões colegiadas.

Art. 21. Após a apreciação do Relatório Final, a Mesa procederá à leitura de cada uma das moções apresentadas, podendo ser concedido, caso necessário, o tempo de 2 (dois) minutos ao autor da propositura para sua defesa, bem como para manifestação em contrário, na forma prevista no item “d” do artigo anterior.

Vale observar que não existe, ou ao menos não deve existir, obrigatoriedade de delegados ou participantes da 9ª Conferência de Saúde permanecerem até o final da plenária, sendo facultada a saída daqueles que não puderem ou não quiserem nela prosseguir até o término dos trabalhos, conforme estabelecido na regra.

Não se pode admitir que a maioria, com a intenção de retirar-se do local, imponha o término dos trabalhos, sem possibilitar à minoria o exercício do direito ao debate participativo, que caracteriza exatamente a essência da finalidade da participação popular na Conferência de Saúde e que é assegurado pelas normas. A supressão do debate impede que novas idéias e críticas possam ser expostas, as quais poderiam inclusive contribuir com melhores soluções para a saúde do Município e até alterar o resultado daquilo que foi decidido.

O açodado término da plenária também impediu a avaliação da implementação das diretrizes da anterior conferência de saúde, da gestão do atual Conselho, bem como da composição e representação das entidades que dele participam, contrariando o previsto no artigo 3º do regimento.

Além disso, as informações prestadas pelo Conselho de Saúde não trouxeram provas suficientes para rechaçar as denúncias, contidas na representação anexa³, no sentido de que:

3 Conforme consta do Procedimento Administrativo anexo:

“Sob o ponto de vista do controle social e participação prevista na diretriz nº 3 do Art. 198 da CF, replicada na Lei 8080/90, e com especificidades detalhada na Lei 8142/90 que estabelece, entre outra coisas, no seu Art. 1º parágrafo 4º que: A representação dos usuários nos Conselhos de Saúde e Conferências será paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos - a 9ª CONFMSS parece não ter cumprido estes e outros fundamentos básicos, sobretudo pelo profundo impedimento ao debate a restrição dos eventos destinados a produção de material para tomadas de decisões e de medidas saneadoras e solucionadoras para a Saúde Pública e também pela falta do aprofundamento da cidadania, sobretudo dando um mau exemplo aos nossos jovens estudantes presentes em grande número no Evento.

O Evento ainda contou com o descumprimento do Regimento interno aprovado anteriormente, impedimento feito por criação de grande dificuldade na escolha dos painéis temáticos com possível quebra do critério de paridade e pelo início dos trabalhos nas salas temáticas sem conferência desta consolidação paritária, entre outros problemas, patrocinado por medidas que parecem atabalhoadas por não empreender o seu conteúdo o sentido real de um sistema Democrático, mas sobretudo, não houve uma condução democrática que resultassem em frutos coletivos benéficos para toda sociedade. Fatos que estão sendo contestado inclusive por Delegados e participantes da Conferência Santista, cujo relato compilado que é parte integrante desta representação segue em anexo”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

- a) foi negado aos delegados do direito de indicar os três subtemas que pretendiam participar, prejudicando a participação qualificada nos grupos em que havia o melhor preparo e afinidade dos delegados;
- b) que apenas alguns delegados, após insistência, puderam participar do grupo de sua preferência, acarretando que perdessem o debate de propostas que já tinham sido aprovadas⁴;
- c) que não houve a conferência da consolidação paritária das salas temáticas;

Os conselhos de participação popular constituem uma oportunidade criada exatamente para o pleno exercício da cidadania, visando que a participação popular ocorra de forma concreta através do amplo debate de idéias no sentido de que a população possa participar efetivamente das decisões, não sendo admissíveis restrições como as também contidas no Decreto Municipal, dentre outras, quanto ao número de destaques a ser apresentado pelos delegados.

Com relação aos problemas decorrentes da 8ª CONFMSS, vale retomar alguns aspectos dos autos da ação civil pública nº 2005.61.04.008587-1:

Naquela ação, o Conselho Municipal de Saúde de Santos contestou a inicial (fls. 98/111), alegando a incompetência do MM. Juízo estadual para decidir sobre a demanda, bem como apontou sobreposições à lei federal, estadual e municipal perpetradas pela 8ª Conferência Municipal de Saúde de Santos, tais como: a realização de pré-conferências, a substituição e o respectivo aumento do número de vagas para o Poder Executivo, a qual fez com que a representação do gestor municipal fosse alterada de 06 (seis) para 10 (dez) representantes.

Alegou, outrossim, que a Comissão Eleitoral desrespeitou a 8ª Conferência e, inclusive, a decisão liminar do juízo estadual, ao eleger membros de entidades de usuários que não haviam realizado pré-conferências; que a mesma Comissão permitiu a participação de entidades que não representam o setor dos usuários e que permitiu que delegados detentores de cargos em comissão e ocupantes de cargos de confiança participassem do pleito.

Em conseqüência, requereu a improcedência da ação, tendo em vista que a 8ª Conferência Municipal de Saúde de Santos deliberou contra a lei, sustentando a nulidade de

4 Cada delegado e participantes tinham o direito de participar de um dos grupos do sub-tema para o qual deveriam ser designados pela Comissão Organizadora da 9ª Conferência - § 2º, art. 14, Decreto 4.786/07:

§ 2º Cada delegado ou participante poderá participar de um dos grupos de sub-tema para o qual será designado pela Comissão Organizadora da 9ª CONFMSS, de acordo com a indicação de 03 (três) opções escolhidas no ato de sua inscrição. O preenchimento das vagas obedecerá ao critério cronológico de inscrição e de capacidade das salas.

No relatório final deveriam constar as dez matérias indicadas para serem debatidas na Plenária Final como assuntos prioritários da saúde municipal, conforme Parágrafo Único do artigo 16 do Decreto Municipal nº 4.786/07:

Art. 16. Cada grupo terá 01 (um) coordenador e 01 (um) relator, devendo o debate ser restrito tão somente ao seu tema, sendo a palavra assegurada a todos os participantes, com direito a voto só dos delegados.

Parágrafo único. No Relatório Final deverão constar todas as matérias aprovadas, devendo no entanto serem escolhidas 10 (dez) indicações para serem debatidas na Plenária Final, que trabalhará em torno de 120 (cento e vinte) propostas, com o máximo de objetividade e ordem, respeitado o horário das 8:00 às 14:00 h no domingo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

suas deliberações e anulabilidade da eleição realizada. As eleições ocorreram entre 08 e 17 de agosto de 2005.

A Lei Orgânica Municipal de 05 de abril de 1990 dispõe que:

“Art. 182 - O Município constitui, com a União e o Estado, o Sistema Único de Saúde, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

III - participação da comunidade na formulação, controle e fiscalização da política municipal de saúde.”

Art. 185 - Ficam criados no âmbito do Município, duas instâncias de caráter deliberativo: a Conferência e o Conselho Municipal de Saúde.

§ 1º - A Conferência Municipal de Saúde, reunir-se-á a cada dois anos com ampla representação dos vários segmentos sociais para avaliar a situação de saúde no município, fixar as diretrizes da política municipal de saúde e aprovar a composição do Conselho Municipal de Saúde, convocada pelo Prefeito Municipal ou, extraordinariamente, por este ou pelo Conselho de Saúde.

§ 2º - O Conselho Municipal de Saúde, paritário e tripartite, composto por representantes dos usuários, de prestadores de serviços, profissionais de saúde e Executivo Municipal tem por objetivo formular e controlar a execução da política municipal de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros.

§ 3º - Os representantes dos usuários, que constituem a metade da composição do Conselho Municipal de Saúde, serão eleitos por entidades, associações ou movimentos dos próprios usuários e, então, nomeados pelo Prefeito Municipal”.

A Lei Municipal nº 752/91 criou o Conselho Municipal de Saúde de Santos com a configuração de suas atribuições, conforme segue:

“Lei nº 752/91

Art. 1º Fica criado o Conselho Municipal de Saúde – C.M.S. - que constituir-se-á no órgão colegiado máximo, responsável pelo Sistema Único de Saúde a nível do município de Santos.

Parágrafo Único – O Conselho terá como objetivo básico o estabelecimento, acompanhamento, controle e avaliação da Política Municipal de Saúde, competindo-lhe, outrossim, funções deliberativas, normativas, fiscalizadoras e consultivas.”

Em razão do exposto, o ora autor assim se manifestou:

*Observa-se que dentre as atribuições do Conselho de Saúde de Santos apontadas na Lei 752/91, em seu artigo 2º, não consta a de conferir poder para a Conferência de Saúde alterar a composição do conselho, pois não recebeu tal poder do legislador. Portanto, o Regimento Interno do Conselho, como mero ato administrativo **interna corporis** que é, não possui tal poder acima da lei e, em conseqüência, a conferência também não o possui.*

O próprio Decreto municipal nº 4.388/05, que convocou a 8ª Conferência



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Municipal de Saúde, apontou os limites dela em se artigo 3º, não incluindo dentre as finalidades a alteração na composição do Conselho de Saúde, ou mesmo nas regras para a eleição do citado conselho (fl. 63).

DA 8ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE SANTOS E DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

“8ª Conferência Municipal de Saúde de Santos

Relatório Final – Parte I – Propostas Prioritárias e Moções

I – Controle Social e Gestão Participativa (...)

4. Composição do futuro conselho exclusivamente e obrigatoriamente por entidades/organizações que tenham realizado pré-conferências, sendo que nas plenárias convocadas para a eleição dos representantes apenas as organizações que fizeram suas pré-conferências, através de seus delegados terão direito a voto e para garantir a paridade prevista na Resolução CNS nº 333/03, as vagas dos hospitais filantrópicos, e instituições privadas e órgãos estaduais, como não realizaram pré conferências, passarão ao Gestor Municipal.”

A 8ª Conferência de Saúde de Santos extrapolou os limites da legislação pertinente e deliberou a substituição das vagas dos hospitais filantrópicos, das instituições privadas e órgãos estaduais para o gestor municipal, em razão da justificativa deles não terem realizado pré-conferências.

Desta forma, em primeiro lugar, constata-se que a Constituição Cidadã pretendeu fazer participar a comunidade das ações governamentais com relação à saúde. Para tanto, a Lei Federal nº 8.142/90 instituiu dois órgãos colegiados com a importante participação social, a saber, a Conferência e o Conselho de Saúde.

*Ambos órgãos têm suas importantes atribuições e competências inscritas na lei federal, competindo, nos termos do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei 8142/90, à Conferência de Saúde **avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes.** Por outro lado, o artigo 1º, parágrafo 2º do mesmo diploma legal confere poderes para o Conselho de Saúde atuar na formulação de estratégias e no **controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros.***

Assim, apesar das relevantes finalidades dos respectivos entes, o sistema normativo constitucional e legal vigente não confere poderes aos Conselhos e às Conferências de Saúde para alterarem as disposições legais que tratem sobre suas composições, organizações e competências.

As Conferências são soberanas para propor diretrizes visando a consolidação e o fortalecimento do controle social do Sistema Único de Saúde, mas não podem, fora dos limites legais expostos, realizar mudanças sem respaldo legal, em vista da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

falta de competência para tanto, cabendo exclusivamente à Câmara Municipal aprovar ou não lei em tal sentido, a qual deverá respeitar e estar em consonância com a Constituição e com as leis federais e estaduais pertinentes.

Desta forma, a 8ª Conferência Municipal de Saúde de Santos contraria o ordenamento jurídico quando permitiu ao gestor ocupar vagas destinadas a outros entes, ou seja, mais do que as 6 (seis) vagas a ele previstas na citada Lei 2005/02 (art 2, II, "h").

O próprio Exmo. Sr. Secretário de Saúde de Santos, Dr. Odílio Rodrigues Filho, havia reconhecido que só é possível a alteração da composição do Conselho pela via legal ao afirmar à fl. 19:

*“Ressaltamos que a cada Conferência, em cumprimento a uma de suas finalidades, é discutida e definida a composição do Conselho Municipal de Saúde, o que posteriormente é encaminhado ao executivo para providenciar **as alterações legais que se fizerem necessárias**”.*

*Além disso, faz-se necessário acrescentar que o Exmo. Secretário posteriormente encaminhou o ofício 1011/2005-GAB/SMS ao Ministério Público Federal através do qual reiterou **“a intenção desta Secretaria em respeitar a legalidade na formulação do Conselho Municipal de Saúde de Santos – CMS assegurando desta forma o disposto na legislação municipal vigente”** e comprometeu-se **“a convidar os representantes de gestores estaduais, filantrópicos e privados para ocupar as vagas correspondentes no setor respectivo”**, assegurando, desta forma, o disposto na legislação municipal vigente e deixando de ocupá-las em caso de vacância, como tinha sido deliberado na 8ª Conferência Municipal de Saúde de Santos (fl. 115).*

É sempre bom lembrar que o gestor Estadual que não ocupa a vaga a ele destinada está alheio à fiscalização exercida quanto à saúde no município, podendo caracterizar inclusive a omissão do próprio Estado membro na gestão do SUS.

Diante do exposto, verifica-se que o próprio gestor reconheceu a impossibilidade de ocupar cargos além daqueles a ele destinados na Lei Municipal que definiu a composição do Conselho Municipal de Saúde de Santos.

*Por outro lado, verifica-se que a 8ª Conferência, também no citado dispositivo, foi além dos limites da legalidade, ao **impedir a participação ampla de entidades que representam a sociedade civil nas eleições do Conselho**, quando deliberou que somente aquelas entidades que tivessem realizado suas pré-conferências, através dos **seus delegados**, teriam o direito de votar e de serem votadas.*

A 8ª Conferência não detinha poderes para, sem legislação que a respaldasse, impor óbice às entidades que não haviam realizado as pré-conferências de participarem da escolha do novo Conselho de Saúde.

Ainda que sejam dispositivos de questionável legalidade, posto que os legisladores federal, estadual e municipal não impuseram tais restrições, os artigos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

10 a 13 do Decreto municipal n° 4.388/05 estabeleceram, como requisito para participação na 8ª Conferência, a exigência da realização das pré-conferências e a eleição de delegados, não tendo apontado que a eleição do novo conselho também seria influenciada por tais regras.

Nota-se que a 8ª Conferência não pode conduzir a ilegalidades e, tampouco, restringir a participação social na composição do novo Conselho de Saúde mediante requisito de pré-conferências e de designação de delegados, sendo importante observar que a oportunidade para implementar a condição já havia passado.

Resta, assim, caracterizada a ilegalidade da citada deliberação da 8ª Conferência, que apenas tinha o poder de sinalizar a intenção da plenária para eventual futura alteração legislativa, mas não ser aplicada como regra vigente da forma que o foi, à margem da legalidade, impedindo uma maior participação popular na composição do Conselho de Saúde.

Relevante considerar que a criação, ou a mudança das regras abruptamente, estabelece a insegurança jurídica e são lesivas, ainda mais pelo fato de que a matéria versada abrange exatamente a participação popular nos conselhos, tema de extrema fragilidade em razão da quase inexistente difusão de informações, para a imensa maioria da população, sobre o papel e a importância da adequada composição dos conselhos.

DAS NOTÍCIAS SOBRE IRREGULARIDADES NAS ELEIÇÕES

O Ministério Público Federal recebeu denúncias de irregularidades nas eleições do Conselho de Saúde de Santos (documentos anexos - fls. 66/112 do p.a. n° 1.34.012.000490/2005-94), por meio do ofício 155/2005 CMSS-CS de 19 de agosto de 2005.

O citado ofício noticia:

- 1. a participação irregular de entidades que não realizaram pré-conferências;*
- 2. entidades que foram acolhidas indevidamente no segmento usuários, mas que deveriam participar apenas no segmento dos prestadores de serviços;*
- 3. participação de funcionários da Secretaria Municipal de Saúde de Santos que detinham cargos de confiança e funções gratificadas no segmento dos trabalhadores de Saúde;*
- 4. participação, no segmento usuários, de ONG's e Movimentos Populares com suspeita de vínculos com a Prefeitura;*
- 5. participação de estagiários da Prefeitura na eleição de representantes de estudantes.*

O Ministério Público Federal, através do Ofício 334/05 (fls. 206/7), requisitou à Comissão Eleitoral esclarecimentos.

A Comissão Eleitoral encaminhou resposta apresentando seus esclarecimentos (fls. 212/266 do anexo p.a.), dentre eles:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

1. *que os pedidos de impugnação de entidades que não tinham realizado pré-conferências, feitos durante as eleições, alguns foram deferidos e outros não;*
2. *que no segmento de "trabalhadores da saúde" houve participação de alguns funcionários que ocupam cargos de confiança e funções gratificadas, posto que, em função de terem sido eleitos em pré-conferências, estavam credenciados a participarem do pleito;*
3. *que a Comissão Eleitoral deliberou que os funcionários com gratificação puderam votar mas não serem votados, em razão da vedação imposta pela Lei Complementar Estadual nº 791/95.*

Através do Ofício nº 384/05 (fl. 267), foi remetida a resposta acima para a Ilma. Dra. Berta Maria Esteves (ex-presidente do Conselho), para apresentar suas considerações, tendo a resposta dela ponderado, em síntese, que (anexo fls. 268/305 da cópia do p.a.):

1. *algumas entidades que não participaram de pré-conferências foram alijadas do processo eleitoral, ao passo que outras, em situação análoga por não terem realizado suas pré-conferências, tiveram tratamento beneficiado e participaram do pleito;*
2. *que, no segmento dos usuários - ONG's e Movimentos Populares -, houve participação de representantes do governo com cargos na Prefeitura;*
3. *que uma integrante da Secretaria Executiva do Conselho, representando o segmento dos trabalhadores da saúde, é delegada da Pastoral da Criança, entidade que faz parte de outro segmento: "ONG's e Movimentos Populares";*
4. *que pessoas que possuem cargos de confiança na administração votaram na eleição no segmento dos trabalhadores da saúde;*
5. *que os estagiários que possuem vínculo financeiro com a administração votaram e foram votados para vagas no segmento de estudantes;*
6. *que nenhuma Comissão Local de Saúde realizou pré-conferência, mas somente as unidades de saúde dos bairros, agendadas por diretorias sob ordens de superiores hierárquicos;*
7. *que, nas gestões anteriores, a convocação para a eleição dos membros/entidades que iriam compor o Conselho era feita através de publicação no Diário Oficial de Santos e os representantes de cada segmento compareciam na data aprazada para votar e, dentre os pares, saíam os candidatos que votavam e eram votados, ou seja, possibilitava uma maior participação popular;*

Diante do exposto acima, acerca das irregularidades das eleições, se extrai que a polêmica não cessou.

Nota-se, inclusive, que não restou suficientemente demonstrada razão para que a Comissão Eleitoral admitisse, no processo eleitoral, entidades que não realizaram suas pré-conferências, mas que apenas participaram de pré-conferências realizadas por outras organizações.

Por outro lado, verifica-se que não parece adequada a participação de funcionários detentores de cargos em comissão ou de funções gratificadas nas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

eleições do Conselho, votando como representantes no segmento dos usuários.

Dispõe o Código Estadual de Saúde, Lei Complementar 791/95, o qual aplica-se aos Conselhos Municipais de Saúde por força do que prevê o seu artigo 71:

"Artigo 64 - *O Conselho Estadual de Saúde, estruturado e definido em lei específica, o órgão pelo qual se efetiva a participação da comunidade na gestão do SUS.*

Artigo 65 - *Além de expressar a participação da comunidade na área de saúde, o Conselho também exerce função de controle social das atividades governamentais na área.*

Artigo 66 - *O Conselho Estadual de Saúde, que funcionará em caráter permanente, será composto por representante do Governo, dos prestadores de serviços de saúde, dos profissionais de saúde e dos usuários.*

Artigo 67 - *A representação dos usuários no Conselho Estadual de Saúde será paritária em relação ao conjunto dos representantes do Governo, dos prestadores de serviços e dos profissionais de saúde.*

Artigo 68 - *Para garantir a legitimidade de representação paritária dos usuários, vedada a escolha de representante dos usuários que tenha vínculo, dependência econômica ou comunhão de interesse com quaisquer dos representantes dos demais segmentos integrantes do Conselho*".

A justificativa, de que funcionários com cargos em comissão e com funções gratificadas votaram na eleição mas não foram votados por força do item 9º do Relatório Eleitoral, não supera as disposições legais acima, posto que o conceito de legitimidade garantido pela Lei está intrinsecamente associado ao de representatividade.

O vício apontado macula as eleições do Conselho, pois os delegados comissionados ou detentores de gratificações pagas pelo Poder Executivo Municipal não poderiam ter sido escolhidos para representarem os usuários em quaisquer das fases do citado processo eleitoral, seja para representarem os usuários antes da Conferência, na Conferência e, muito menos, para votarem para o Conselho.

No referido feito, o Ministério Público Federal também requereu a "revogação da liminar concedida pelo juízo absolutamente incompetente, de modo a possibilitar seja, com urgência, realizada nova eleição do Conselho Municipal de Saúde de Santos, para corrigir as irregularidades apontadas no citado parecer e, assim, criar as condições necessárias para o exercício do livre e adequado controle social, que constitui a razão de ser do referido conselho".

Relevante ponderar que, quando a paridade entre os usuários e outros segmentos representativos dos interesses da saúde pública no município é violada, os recursos públicos federais ali empregados correm sérios riscos de serem desviados de suas finalidades comunitárias, haja vista que cabe à "Conferência propor as diretrizes para a formulação da política de Saúde nos níveis



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

correspondentes".

Conforme matéria publicada pelo Valor Econômico, extraída da página <http://www7.rio.rj.gov.br/cgm/comunicacao/clipping/ver/?9531> em anexo:

Criados para fiscalizar o poder executivo local, os conselhos municipais, previstos na Constituição de 1988, são totalmente inoperantes. Se funcionassem como instrumentos de democracia participativa, poderiam detectar casos de corrupção como o das Sanguessugas.

Relatório elaborado pela Controladoria-Geral da União sobre o desempenho dos conselhos em geral, e pesquisa feita pelo Ministério da Saúde, em parceria com a Fiocruz, especificamente sobre os conselhos de saúde, apontam para a mesma realidade: esses mecanismos de gestão participativa e de controle local são ineficientes na fiscalização da aplicação do dinheiro público, não influenciam como deveriam na elaboração das políticas sociais e, em geral, são cooptados pelo poder político municipal.

"Podemos afirmar com segurança que o sistema de controle nos conselhos locais não está funcionando", atesta o controlador-geral da União, Jorge Hage. Segundo ele, houve um erro de avaliação. "Acreditava-se que a fiscalização podia ficar só na instância local, dos controles sociais, e houve relaxamento na investigação dos procedimentos no momento do repasse do dinheiro. E isso foi um equívoco", afirmou, referindo-se ao esquema de corrupção na saúde.

Hoje, cada programa de repasse de verbas federais para os municípios é acompanhado da criação de um conselho. Há conselhos da merenda escolar, do SUS, da assistência social, Saúde, Fundef e Bolsa-Família. Os recursos só são liberados pelo respectivo ministério se a destinação da verba tiver a aprovação prévia do colegiado. Razão pela qual os prefeitos buscam mantê-los sob suas rédeas. "Essa cooptação dos conselhos pelas lideranças políticas é o pior problema, que se agrava nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste", diz Hage.

"Uma das preocupações dos governos municipais é a manutenção de controle sobre os conselhos, de forma a poder atuar na aplicação dos recursos sem ingerência dos mesmos", ressalta o relatório da CGU, feito para analisar as aplicações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), obtido pelo Valor. A mesma avaliação, diz Hage, aplica-se aos demais conselhos.

Tanto ele quanto Ana Costa acreditam que se atuassem com independência do poder político local, os conselhos teriam barrado a máfia das Sanguessugas, responsável por um esquema que movimentou R\$ 110 milhões do Orçamento para a venda de ambulâncias superfaturadas aos municípios. A quadrilha vendeu cerca de mil veículos a quase 600 municípios de 24 Estados brasileiros. O Supremo Tribunal Federal investiga a participação de 84 parlamentares, acusados de fazer emendas ao Orçamento para a realização de licitações fraudadas.

Diante do exposto, torna-se indispensável a tutela jurisdicional para corrigir os abusos praticados pelos réus na condução da questão.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

DO PEDIDO:

Tendo em vista a necessidade e urgência de se obstar o prosseguimento e corrigir as irregularidades mencionadas, inclusive pois, segundo se extrai da página do Diário Oficial do Município na internet (doc. 5), as eleições para a nova gestão do Conselho Municipal de Saúde de Santos para o biênio 2007/2009 estão em curso, bem como ser fundamental possibilitar a revisão dos atos da atual gestão em razão dos problemas que ocorreram na sua eleição, requer seja determinado em caráter liminar, sob pena de multa diária em valor a ser fixado por Vossa Excelência e das demais penas legais incidentes:

1. Que seja destituída a gestão atual do Conselho de Saúde de Santos e a Comissão Organizadora da 9ª CONFMSS;
2. que, como decorrência lógica do reconhecimento da ilegalidade da decisão liminar que respaldou a eleição anterior, sejam declarados nulos os atos praticados pela atual gestão do Conselho Municipal de Saúde de Santos ;
3. que seja determinada a obrigação de que a nova gestão do Conselho Municipal de Saúde de Santos reveja todas as decisões tomadas pela gestão eleita para o biênio 2005/2007 e adote as medidas pertinentes pro do interesse público, comunicando as irregularidades encontradas ao Ministério Público Federal e ao Ministério da Saúde;
4. que seja expedido ofício ao Secretário de Estado da Saúde, na qualidade de gestor estadual do SUS, bem como ao Ministério da Saúde e aos Conselhos de Saúde Nacional e Estadual, no sentido de que os recursos repassados ao município de Santos, de que trata o artigo 3º da lei 8.142/90, sejam administrados conforme as determinações do parágrafo único do artigo 4º da referida lei até que seja aplicado o inciso VIII da Terceira Diretriz da Resolução 333/03 do Conselho Nacional de Saúde que prevê:
 - a) a realização da Plenária em local que não imponha restrição de horário, ou caso houver, que ela tenha continuidade em dia subsequente, bem como sem a restrição de número de destaques por delegado;
 - b) a organização e a realização de eleição da futura gestão do Conselho Municipal de Saúde de Santos com respeito aos princípios da paridade e da participação democrática popular;
5. que seja determinada à Comissão Organizadora da 9ª CONFMSS a obrigação de disponibilizar a totalidade dos documentos sob sua guarda, em especial os relativos à 9ª CONFMSS;
6. Requer sejam citados os réus para, se quiserem, contestarem a presente ação civil pública, sob pena de revelia e confissão, e que após o regular processamento do feito seja julgada procedente a ação, para:
 - a) definitivamente condenar os réus nas obrigações contidas nos pedidos liminares;
 - b) que imponha obrigação de fazer, no sentido de compelir os réus a que, em cumprimento aos parâmetros constitucionais e legais, respeitem as diretrizes de ampla participação democrática e paritária nas futuras Conferências Municipais de Saúde, bem como a legítima representatividade



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

paritária nas eleições para as futuras composições dos Conselhos de Saúde de Santos, sob pena de nova aplicação das medidas indicadas no pedido liminar nº 4.

Requer seja intimada a União e a Fazenda Pública do Estado de São Paulo para ciência e manifestação sobre o ingresso no feito no pólo ativo ou como assistentes do autor.

Requer provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos, inclusive pericial, testemunhal e depoimento pessoal dos réus e de seus representantes.

Dá-se o valor da causa em R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para fins meramente fiscais, considerando tratar-se de causa de valor inestimável.

Santos, 1º de outubro de 2007.

Antonio José Donizetti Molina Daloia
Procurador da República

Luís Eduardo Marrocos de Araújo
Procurador da República

Rodrigo Joaquim Lima
Procurador da República

Segue Anexo Procedimento Administrativo nº 1.34.012.000636/2007-63