

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

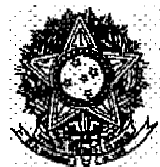
211

PRIMEIRA VARA FEDERAL DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SANTOS
AÇÃO CIVIL PÚBLICA – AUTOS N.º 2007.61.04.011518-1
AUTOR : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RÉU : MUNICÍPIO DE SANTOS
CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SANTOS

Vistos e analisados os autos, em decisão liminar.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ajuizou ação civil pública contra o **MUNICÍPIO DE SANTOS** e o **CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SANTOS**, amparado nos artigos 22, inciso XXIII, 24, inciso XII, 128, 129, inciso III, 194, inciso VII, e 198, inciso III, todos da Constituição Federal; artigo 7º, inciso VIII, da Lei Federal nº 8.080/90 e § 1º do artigo 1º da Lei Federal nº 8.142/90, com pedido de antecipação de tutela para:

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, a qual acarreta a nulidade da totalidade dos atos praticados pela atual gestão do Conselho Municipal de Saúde de Santos, seja determinada a obrigação de que a nova gestão do referido conselho, em um prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da sua posse, reveja todas as decisões tomadas pela gestão eleita para o biênio 2005/2007 e adote as medidas pertinentes em prol do interesse público, encaminhando relatório detalhado comunicando os indícios de irregularidades e as suspeitas encontradas ao Ministério Público Federal e ao Ministério da Saúde;



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

212
/0

3. que seja expedido ofício ao Secretário de Estado da Saúde, na qualidade de gestor estadual do SUS, bem como 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 VII 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 de paridade e a da participação democrática popular;

4. 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;"

Sustenta o autor que:

a) a presente ação civil pública possui relação direta com a matéria versada na outra ação nº 2005.61.04.008785-1, também em curso neste 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 liminar emanada da Justiça Estadual não ratificada pela Justiça Federal, que reconheceu a ilegalidade flagrante na decisão anterior;

b) a eleição da gestão do CMSS do biênio 2005/2007 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 em detrimento da ampla participação da comunidade;

c) 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 CONFMSS realizada entre 27 e 29 de julho do corrente ano e houve instauração de procedimento administrativo;

d) a União possui interesse no adequado funcionamento dos mecanismos municipais de controle e fiscalização da saúde no âmbito do SUS, sendo competente a Justiça Federal;

e) os Conselhos de Saúde devem ser preservados da interferência excessiva do Poder Executivo local e as ações e serviços de saúde impõem a obediência ao princípio da democracia participativa comunitária para a perfeita integração do Sistema Único de Saúde;

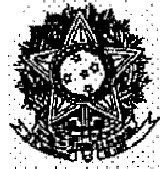
f) não foi cumprida a previsão dos artigos 20 e 21 do Regimento da 9ª CONFMSS, impedindo que ocorresse a discussão necessária para aprofundar o conhecimento das propostas debatidas em cada grupo temático e a integração dos diferentes temas;

g) a maioria não pode impossibilitar à minoria o exercício ao debate participativo, que caracteriza exatamente a essência da finalidade da participação popular na Conferência de Saúde;

h) o Conselho não apresentou prova suficiente para rechaçar as denúncias de que: 1) foi negado aos delegados o 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; 2) apenas alguns delegados, após insistência, puderam participar do grupo de sua preferência, acarretando que perdessem o debate de propostas que já tinham sido aprovadas; não houve a conferência da consolidação partitória das salas temáticas.

i) a 8ª Conferência Municipal de Saúde de Santos já deliberara contra a lei, com realização de pré-conferências e aumentando as vagas do Poder Executivo, bem como a Comissão Eleitoral desrespeitou a 8ª Conferência, ao eleger membros de entidades de usuários que não haviam realizado pré-conferências, bem como permitiu a participação de entidades que não representam o setor dos usuários e que delegados detentores de cargos em comissão e ocupantes de cargos de confiança participassem do pleito.

Juntou documentos, às fls. 22/176.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

214
/

Juntou documentação, referente a procedimento instaurado pelo M.P.F., às fls. 23/177.

Nos termos do artigo 2º da Lei nº 8.437/92, os co-réus foram intimados para apresentar justificção prévia, antes da apreciação da liminar. O Município de Santos o fez, às fls. 187/191, e alegou que:

a) o autor pretende, sem prova inequívoca de irregularidades praticas durante o processo eleitoral, a destituição do CMSS e da comissão organizadora da 9ª CONFMSS e a nulidade dos atos subseqüentes;

b) o processo eleitoral fluiu obediente à legislação disciplinadora;

c) a plenária, órgão máximo da Conferência, que inclui a totalidade dos participantes (delegados com direito à voto), antes da apresentação do relatório final, deliberou ratificar os temas aprovados pelas câmaras temáticas, proposta vencida por ampla maioria (158 votos contra 39);

d) a forma estabelecida no regulamento não se sobrepõe à decisão soberana da assembléia, até porque a minoria não se insurgiu contra a proposta do relatório final e não tiraria qualquer proveito, uma vez que derrotada por ampla maioria na aprovação das propostas das câmaras temáticas;

e) não se decreta nulidade sem prejuízo;

f) a decisão da conferência não repercutiu na formação da composição do conselho municipal de saúde, não se justificando a sua dissolução na fase final de conclusão do processo eleitoral, com a eleição e posse da nova diretoria executiva, a realizar-se no próximo dia 30;

g) não há dano irreparável ou de difícil reparação que justifique a medida destinada à dissolução do CMSS, nem se observa irregularidade na sua gestão que justifique o remédio de sua destituição e intervenção estadual;

h) a presente ação ostenta relação de prejudicialidade com a ação civil pública promovida pelo MPE, estando por isso a recomendar o apensamento para julgamento conjunto, de modo a evitar decisões conflitantes.

O Conselho Municipal de Saúde de Santos, por meio de seu presidente, aduziu que:

a) não houve desatendimento do Regulamento da Conferência, mas sim decisão soberana da Plenária para que fossem aprovadas todas as propostas que foram discutidas e rediscutidas durante um dia inteiro nas Câmaras Temáticas, num total de 119 propostas;

b) o Conselho, na realização da 9ª CONFMS, agiu com o mais absoluto respeito à prática democrática, assegurando, à exaustão, o debate de idéias e a definição de propostas nas câmaras temáticas, inclusive das minorias, trazendo farto material, que se viu devidamente aprovado por ampla maioria em reunião plenária que atendeu a todas formalidades legais;

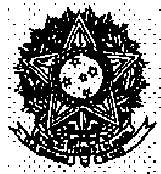
c) em sendo o Regulamento aprovado por maioria dos Delegados da Conferência, nenhuma infração comete eventual alteração na ritualística da votação, originada de ampla maioria na Plenária Final pelo mesmo órgão e em igual composição;

d) a proposta de destituição da atual gestão do CMSS é ainda objeto de distinta ação (processo nº 2005.61.04.008785-1, 1ª Vara Federal de Santos) e a Comissão Organizadora da 9ª CONFMSS se viu dissolvida após a realização da Conferência, o que torna prejudicada, nesta oportunidade, a sua destituição;

e) a liminar solicitada vai na contramão da prática democrática ao pretender fazer prevalecer decisão da minoria em detrimento da folgada maioria que aprovou as propostas-temas e propor a intervenção do órgão estadual na gestão de verbas federais da saúde, destinadas ao município.

Os autos vieram à conclusão para apreciação da liminar.

É o relatório. Decido.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

216
/10

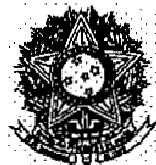
De início, entendo haver conexão evidente entre esta ação civil pública e aquela movida pelo Ministério Público Estadual (nº 2005.61.04.008785-1), também em curso neste juízo e na qual o pedido é para reconhecer a legalidade da 8ª Conferência Municipal de Saúde e eleição da direção da gestão do Conselho Municipal de Saúde da Cidade de Santos, para o biênio 2005/2007, ora questionada neste feito. Logo, nítida a existência de objeto e causa de pedir comuns, justificando-se a distribuição por dependência (CPC, art. 235, I) e reunião para julgamento final conjunto (CPC, art. 105). Nada impede, todavia, como pretende a municipalidade à fl. 191, prosseguimento desta ação civil pública, na medida em que o instituto processual da conexão tem por finalidade evitar decisões conflitantes, com junção para apreciação uniforme pelo mesmo juízo, mas não autoriza a suspensão de uma ação pelo simples fato ser conexa (STJ-1ª T., REsp 7.256-PR, rel. Min. Pedro Aciole, j. 17.4.91, v.u., DJU 20.05.91).

Firmado na ação conexa o interesse da União à luz da Lei nº 8.142/90, segundo o qual o repasse de verbas federais de forma regular e automática em valores vultosos está condicionado à existência de Conselho Municipal, como órgão de controle, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, obrigado a compor-se de forma paritária, passo à análise da medida liminar requerida.

Em sede de cognição antecipada, considero relevante a argumentação apresentada pelo Ministério Público Federal.

A existência de Conselhos dos quais participa a sociedade no sensível âmbito do gerenciamento das prioridades do Estado e das contas públicas tem laços históricos com o movimento de redemocratização do País, que impulsionou o controle social e a democracia participativa.

Ainda nos anos 70, surgia o movimento sanitário que exerceu influência na concepção de descentralização do sistema de saúde e



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

217
/

que, durante a realização da VIII Conferência Nacional de Saúde em 1986, conseguiu tornar realidade a presença efetiva de setores organizados da sociedade civil, antes restrita a órgãos técnicos. A Reforma Sanitária, como ficou conhecida, inseriu mudança de paradigma na gestão da saúde:

"A Reforma Sanitária é uma proposta democratizante fundada nos princípios da equidade, na garantia da saúde como direito social e na construção de um poder local fortalecido pela gestão democrática. Incorpora à conceitualização da saúde os determinantes sociais do processo saúde/doença em uma perspectiva de atenção integral às necessidades da população, superando o paradigma clínico de atenção às enfermidades, e projeta uma nova divisão do trabalho, que atua em todas funções inerentes à promoção, prevenção e reabilitação da saúde.

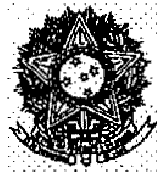
Ao traduzir a noção de equidade como acesso universal e igualitário ao sistema de saúde, abolindo discriminações, a Reforma Sanitária assume a igualdade como valor e princípio normativo, formulando um modelo de justiça social fundado na solidariedade e na inclusão social.

(...)

Nesse contexto, o projeto de Reforma Sanitária inclui, assim, uma nova visão de sociedade e de sua relação com o poder estatal, ao situar-se na contramão das tendências predominantes, que enfocam o pragmatismo e o individualismo como valores universais. Concebe uma sociedade constituída por cidadãos participativos, conscientes que da relevância de sua individualidade e do interesse próprio, que da importância da ação coletiva. Essa concepção pressupõe o reconhecimento do próximo como igual, preserva a expressão individual como fundamental para o processo de desenvolvimento, mas resgata, na solidariedade e na confiança generalizada, os princípios da construção de uma real cidadania."

*(Figueiredo, Jorge Eduardo St. Aubyn de. **Comunidade cívica, capital social e conselhos de saúde no Estado do Rio de Janeiro.** [Mestrado] Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde, Pública; 2001.)*

O estímulo à participação popular em nível decisório refletiu fortemente nos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte e a Constituição Federal de 1988 não só prestigiou o papel das associações como



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

encampou a participação da comunidade como diretriz fundamental a ser observada na organização e funcionamento da Seguridade Social (art. 194, parágrafo único, VII) e do Sistema Único de Saúde (art. 198, III), assegurando o controle social direto sobre ações do Estado nesse quadrante tão importante da saúde, previdência e assistência social. O cidadão passa a atuar como partícipe das decisões do Estado, fortalecendo o sentimento de conviver numa comunidade cívica, com descentralização de responsabilidades e aperfeiçoamento do processo democrático.

Na regulamentação infraconstitucional do Sistema Único de Saúde - SUS, o legislador federal reproduziu a obediência ao princípio da participação da comunidade, *verbis*:

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

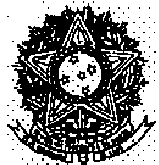
§ 2º O dever do Estado não exclui o das pessoas, da família, das empresas e da sociedade.

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;

Ainda no ano de 1990, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 8.142, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS, criando, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, as seguintes instâncias colegiadas:

I - a Conferência de Saúde; e



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

219/10

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.

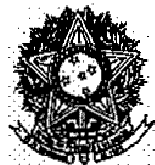
§ 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos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

Verifica-se a importância das funções que lhes foram atribuídas. Por isso, a fim de dar efetividade à participação da comunidade e ao controle social nessas instâncias, o § 4º do artigo 1º da Lei nº 8.142/90 determina:

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

Trata-se de condição *sine qua non* para o recebimento de recursos federais que os Municípios tenham Conselho de Saúde, com composição paritária de acordo com o Decreto Presidencial nº 99.438/90. Assim, cinquenta por cento dos membros devem ser de representantes dos usuários do SUS e os outros cinquenta por cento divididos entre representantes de entidades de profissionais de saúde, incluída a comunidade científica da área de saúde, prestadores de serviço e representantes do governo (art. 3º, Decreto nº 5.839/2006).

O não atendimento acarreta consequência grave, pois retira da autonomia da municipalidade a administração dos recursos, que



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

22/10

passam a ser administrados por outro ente federativo, o Estado-membro, no caso dos Municípios (art. 4º da Lei nº 8.142/90).

No âmbito do Município de Santos, foi criado o Conselho Municipal de Saúde – CMS pela Lei nº 752/1991 como órgão colegiado responsável pelo Sistema Único de Saúde em nível municipal, competindo-lhe o estabelecimento, acompanhamento, controle e avaliação da Política Municipal de Saúde, com funções deliberativas, normativas, fiscalizadoras e consultivas. Alterada pelas Leis municipais nºs 1185/92, 1398/95, 1529/96 e 2005/2002, ficou desenhado com a seguinte composição:

“Art. 2º O Conselho Municipal de Saúde contará com uma platéia composta paritariamente por usuários do sistema, representados por associações organizadas do movimento popular, sindicatos, entidades afins e representantes dos prestadores de serviços, profissionais de saúde e setor governamental, com a seguinte composição:

I – Representantes dos Usuários:

- a) 02 (dois) representantes de Associações de Usuários;
- b) 04 (quatro) representantes de Comissões Locais de Saúde e Grupos Gestores;
- c) 01 (um) representante do Conselho de Entidade de Bairros;
- d) 01 (um) representante da Comunidade Negra;
- e) 01 (um) representante do Movimento dos Idosos;
- f) 01 (um) representante do Movimento das Mulheres;
- g) 05 (cinco) representantes de Organizações Não Governamentais e Movimentos Populares;
- h) 02 (dois) representantes da União dos Aposentados;
- i) 05 (cinco) representantes de Sindicatos dos Trabalhadores.

II – Representantes dos Prestadores de Serviços, Profissionais de Saúde e Setor Governamental:

- a) 06 (seis) representantes de Associações, Sindicatos e Conselhos de Profissionais de Saúde;
- b) 03 (três) representantes dos Funcionários da Secretaria Municipal de Saúde;
- c) 01 (um) representante de Órgãos Formadores;
- d) 02 (dois) representantes dos Estudantes;
- e) 01 (um) representante de Hospitais Filantrópicos;
- f) 01 (um) representante de Instituições Privadas;
- g) 02 (dois) representantes de Órgãos Estaduais;
- h) 06 (seis) representantes de Órgãos Municipais.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

228
10

(...)

Art. 7º Os membros que compõem o Conselho Municipal de Saúde serão nomeados através de decreto, de acordo com a formação prevista no artigo 2º desta lei, com mandato de 02 (dois) anos."

Em 19.04.2005, o Sr. Prefeito de Santos, através do Decreto nº 4.388, convocou a 8ª. Conferência Municipal de Saúde, realizada nos dias 17, 18 e 19 de junho de 2005, cujo relatório final estabeleceu, na parte I, item 1, relativo ao controle social e gestão participativa:

"4. Composição do futuro conselho exclusivamente e obrigatoriamente por entidades/organizações que tenham realizado pré-conferência, 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."

Veja-se que a Conferência impôs pré-condições de participação e fixou seu descumprimento como motivo para repassar vagas do Conselho para o Poder Executivo, sem previsão legal. Não seria difícil antever que o assunto tornar-se-ia fator gerador de discussões na eleição seguinte do Conselho, para a gestão 2005-2007.

Atenta ao princípio da legalidade, a Presidente do CMSS à época submeteu o tema, conforme recomendação do Ministério Público Federal, à sessão plenária do Conselho de 26.07.2005, com pareceres sobre a ilegalidade e quebra da paridade, o que foi acatado, ainda que sob protestos e tumultos relatados às fls. 34/49 dos autos conexos.

O fato ensejou a propositura pelo Ministério Público Estadual de ação civil pública, às vésperas do início da eleição do Conselho, para evitar que o processo de escolha pudesse "descambar em violência por



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

227
17

segmentos políticos distintos que compõe o Conselho ante o impasse surgido."
O ilustre Promotor Público entendia legítimas as determinações da 8ª Conferência Municipal de Saúde e solicitou o reconhecimento de sua legalidade, o que foi deferido em liminar pelo MM. Juízo de Direito da 1ª Vara da Fazenda Pública em Santos.

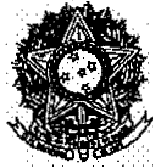
Imediatamente, a União Federal interveio no feito, alegando interesse na causa e motivando a remessa dos autos a esta 1ª Vara Federal em Santos, onde a liminar deferida pela Justiça Estadual não foi ratificada pela MM. Juíza Federal Daldice Maria Santana de Almeida, com a seguinte fundamentação:

"Em Juízo de cognição sumária, a decisão veiculada no item 4 da 8ª Conferência Municipal de Saúde de Santos, publicada no Diário Oficial do Município em 23 de julho de 2005 (fl. 26), 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, destinando as vagas das entidades que não a satisfizeram ao Órgão Gestor Municipal, em afronta às disposições da Lei nº 752/91, com a redação dada pela Lei nº 2.005/2002, e em detrimento da ampla participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde - SUS, no âmbito local.

Oficie-se ao Conselho Municipal de Saúde do Município de Santos, informando o teor desta decisão, bem como intime-se a parte autora a manifestar-se em réplica no prazo legal."

O entendimento foi mantido pelo E. Tribunal Regional Federal da 3ª Região, em r. decisão singular da eminente Desembargadora Federal Salette Nascimento:

"A r. decisão recorrida não comporta qualquer reparo. A Lei Federal nº 8.142, de 28 de dezembro de 1998, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), estabelece que este contará, em cada esfera de governo, com as seguintes instâncias colegiadas (art. 1º): a Conferência



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

222

Nacional de Saúde – que avalia as situações de saúde e propõe as diretrizes para formulação das políticas de saúde nos níveis correspondentes (Inciso I) – e o Conselho de Saúde – com a atribuição de atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na Instância correspondente (Inciso II). Tanto a Conferência como o Conselho terão sua “organização e normas de funcionamento” definidas em regimento próprio aprovadas pelo respectivo conselho (art. 1º, § 5º).

Por sua vez, o Município de Santos produziu a Lei nº 752, de 08 de julho de 1.991, que, dentre outras providências, estabeleceu a composição penaria do Conselho Municipal de Saúde (art. 2º). Também dispôs que o CMS teria Regimento Interno, definido através de Decreto do Poder Executivo Municipal (art. 6º).

A composição do CMS foi alterada por diversas leis, sendo a atual definida pela Lei 2.005, de 08 de janeiro de 2002. Segundo a lei vigente, o CMS será composto por 22 (vinte e dois) Representantes dos Usuários e por igual número (22) de Representantes dos Prestadores de Serviços, Profissionais de Saúde, e Setor Governamental (art. 1º).

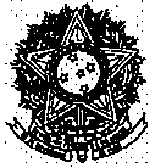
A 8ª Conferência Municipal de Saúde, com fundamento no art. 6º do Regimento Interno do CMS de Santos, alterou a composição que a lei dera ao Conselho, deliberando que “as vagas dos hospitais filantrópicos e instituições privadas e órgãos estaduais, como não realizaram pré-conferências, passarão ao Comitê Gestor.”

É certo que o Regimento Interno, de fato, dá competência à Conferência Municipal de Saúde para “avaliar” e “alterar” a composição do CMS, mas essa norma é de nenhuma validade. Por óbvio, tendo sido a composição definida por lei, somente norma equivalente poderia alterá-la, a menos que a lei tivesse conferido essa atribuição a norma administrativa, o que não ocorreu.

Irrelevante o argumento de que a representação dos usuários sofreu pequena redução (quatro vagas em vinte e duas), o que seria suficiente a descaracterizá-la, eis que o que conta é o desrespeito à determinação legal, que é fato inequívoco.

Por essas razões indefiro o pedido.”

No entanto, o processo eletivo do Conselho já havia se consumado, sob os auspícios da liminar não ratificada, com restrição indevida à participação da comunidade. Dessa forma, a ilegalidade que contaminara a eleição acabou por eleger a atual gestão do CMSS 2005-2007, prestes a se



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

224

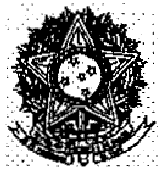
encerrar. Outras apontadas irregularidades chegaram ao conhecimento do MPF, conforme Ofício 155/2005 CMSS-CS, de 19.08.2005, respondidas pela Comissão Eleitoral e esclarecidas pela ex-presidente do Conselho, conforme se verifica da documentação juntada nos autos conexos.

Embora o teor das decisões judiciais proferidas naquele feito recomendasse a necessidade de novas eleições para o Conselho, na medida em que expressamente reconhecida a ilegalidade das regras aplicadas, não aconteceram.

Sucedeu, então, que o Sr. Prefeito convocou a 9ª Conferência Municipal de Saúde, realizada entre os dias 27 e 29 de julho de 2007, por meio do Decreto nº 4.786, de 03.04.2007, no qual ficou estabelecido seu Regimento Interno, cujos artigos 20 e 21 foram posteriormente violados pela Plenária, pois estabelecem:

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 propositor 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;



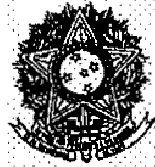
PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

- 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:
nas pré-conferências;
nos grupos temáticos;
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;

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.

Ocorre que as propostas foram votadas em bloco e de uma única vez, sem leitura, obstaculizando a fundamental discussão para aprofundar o debate relativo aos defensores e opositores dos destaques resultantes das conclusões dos diversos grupos temáticos. O Conselho procurou justificar a violação do procedimento estabelecido no Regimento Interno, nesses termos:

"O certo é que não houve desatendimento do Regulamento da Conferência, mas sim decisão soberana da Plenária que entendeu de eleger três propostas a serem submetidas à aprovação, pela ordem: na primeira para que fossem aprovadas todas as propostas que foram discutidas e rediscutidas durante um dia inteiro na Câmaras Temáticas, num total de 119 propostas (10 (um deles 9) em cada eixo temático); na segunda para que fosse lidas todas as propostas e rediscutidas e; na terceira e última para



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

226
/10

que as propostas fossem aprovadas em bloco. A primeira proposta, por ampla maioria (158 votos contra 23 e 16 das outras duas), restou aprovada ficando derrotadas as demais.

(...)

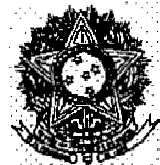
Em sendo o Regulamento aprovado por maioria dos Delegados da Conferência, nenhuma infração comete eventual alteração na ritualística da votação, originada de ampla maioria na Plenária Final pelo mesmo órgão e em igual composição." (fl. 200)

Contudo, entendo que a modificação do procedimento, ainda que aprovado pela maioria, acabou por frustrar o imperioso debate das propostas, alijando da minoria o direito à voz e convencimento por meio da defesa dos destaques e privando dos presentes a participação cívica e engajamento aos assuntos de interesse da comunidade.

A participação da comunidade tem sede constitucional, do que decorre deva ser efetiva e mais ampla possível. Conforme salienta Paulo Antonio de Carvalho Fortes sobre a ética do controle social no âmbito os Conselhos de Saúde:

"Participação é conquista, é processo e não concessão. Traduz-se por ser o eixo político das políticas sociais, e não pode ser vista como dádiva dos administradores ou governantes temporários, mas sim encarada dentro da noção da ética da responsabilidade. Se, em nosso país, a conquista legal afirma o direito do cidadão à saúde e o dever do Estado em garantir esse direito, o princípio da responsabilidade também cria para o cidadão o dever ético de participar na tomada de decisões.

O controle social caracteriza-se pela participação popular em instâncias do aparelho de Estado, órgãos, agências ou serviços públicos responsáveis pelas políticas públicas, tornando-se instrumento necessário e indispensável para que haja eficácia dos direitos positivados em lei. O controle social na saúde justifica-se por seu a saúde um bem público que não pode ter suas ações e parâmetros éticos decididos unilateralmente por interesses econômicos, de grupos ou de categorias profissionais que militam no setor, por mais bem intencionadas que sejam.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

227/0

O controle social efetua-se no exercício da vontade autônoma da coletividade, partilhando o poder de decidir questões jurídicas. Somente tem razão de ser quando o modelo de sistema de saúde adotado por um país se baseia na responsabilidade de Estado, pois se a responsabilidade pela saúde se restringir aos indivíduos o controle passa a ter significado bastante limitado.

Todavia, a existência de formas de participação junto à administração pública não deve ser vista como panacéia. Não é suficiente, para que haja manifestação dessa vontade, que se estabeleçam comissões, conselhos ou comitês, pois participar é redistribuir poder político. Westphal ressalta a utilização de formas de participação comunitária, baseadas em visões beneficentes, de cunho paternalista, presenciadas em diversas etapas da construção do sistema de saúde, ensejando a diminuição das tensões sociais ou tentando integrar as camadas mais pobres aos serviços de saúde; isso estimula a coesão social, **mas não a busca da real autonomia da coletividade.**

Num contexto de múltiplos e divergentes interesses, a presença de diversos segmentos da sociedade nas decisões do aparelho de Estado, exercendo o controle social, constitui uma forma de garantir o direito de tornar o Estado efetivamente coisa pública. Torna-se instrumento de redistribuição do poder estatal, que mesmo motivado pela beneficência termina, muitas vezes, assumindo formas paternalistas autoritárias.

A consideração da saúde como esfera pública por meio do controle deve resultar na utilização do fundo público, do dinheiro público, de forma planejada, **com um projeto e regras transparentes, com a presença dos interesses divergentes, ao serem tomadas as decisões.**" (grifos meus; "A Ética do Controle Social da Saúde e os Conselhos de Saúde", Revista Bioética - CFM, Vol. 5, nº 01)

Nesse sentido, entendo relevante a argumentação no sentido de que o exercício do direito de participar de acordo com regras claras definidas quanto ao direito de palavra, debate e voto não pode ser vedado às minorias, ainda que se o faça por maioria qualificada. Conforme assentou o E. Supremo Tribunal Federal, em magistral voto do Ministro Celso de Mello:

E M E N T A: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - DIREITO DE OPOSIÇÃO -



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

228
/0

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 JURISDICCIONAL - IMPOSSIBILIDADE DE A MAIORIA PARLAMENTAR FRUSTRAR, NO ÂMBITO DO CONGRESSO 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 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 jurisdiccional 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



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

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 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 JURISDISSIONAL 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

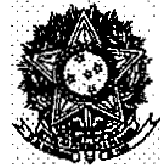


PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

230
/ 0

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 consequência, 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. (MS 24831 / DF, Relator Min. CELSO DE MELLO, j. 22/06/2005, Tribunal Pleno, DJ 04-08-2006)

De outro lado, a despeito das irregularidades acusadas, não se pode negar que o Município de Santos tem uma tradição democrática na realização de Conferências de Saúde desde 1990. A cidade é uma das antigas do País, conta com ensino superior nas áreas de medicina, enfermagem, fonoaudiologia e odontologia com grande número de estudantes no campo da saúde e tem o 2º maior número de médicos por habitantes do Estado, com percentual acima de países europeus como Itália e Espanha (A Tribuna, 17.10.2007), bem como se trata de centro urbano altamente politizado, com alternância de agremiações partidárias no poder e funcionamento pleno das instituições administrativas, inclusive do Conselho e Conferência de Saúde. Logo, o pedido para administração dos recursos da saúde pelo Estado-membro seria medida drástica e de complexa implantação, que, em última instância, aniquilaria a participação popular do cidadão santista no controle da saúde de seu próprio município. Evidente que poderá ser adotada, inclusive porque encontra previsão legal, mas a situação exposta não se refere propriamente à ausência de requisito do artigo 4º da Lei nº 8.142/90,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

231
A

mas a falhas pontuais que permitem correção de rumo pelo Município e Conselho, evitando-se a intervenção na gerência dos recursos e mantendo entre os munícipes, sem supressão temporária de autonomia, a discussão sobre seus próprios destinos na gestão da saúde.

Esse posicionamento evita a ruptura institucional, porém, por conta da necessidade de destituir de pronto a atual gestão em face de eleição ocorrida sob decisão sem efeitos, obriga a adoção de medida de cautela e solução de continuidade para prosseguimento das atividades do Conselho, com afastamento dos eleitos em procedimento viciado e sem prejuízo das auditorias necessárias a serem realizadas pelos órgãos federais e/ou estaduais de controle.

Ante o exposto, considerando que a gestão atual do Conselho foi eleita sob liminar não ratificada, as eleições para a nova gestão do Conselho Municipal de Saúde de Santos estão em curso e a posse ocorrerá no dia 30 do corrente mês, precedidas da 9ª Conferência Municipal de Saúde da qual foram suprimidos o debate e o direito das minorias à discussão, na presença dos requisitos concessivos, **DEFIRO PARCIALMENTE A TUTELA LIMINAR** para determinar que:

a) seja desconstituída de forma imediata a gestão atual do Conselho de Saúde de Santos;

b) seja mantida a reunião Plenária Ordinária a realizar-se em 30/10/2007, às 18h30min, no Sindicato dos Químicos situado na Av. Pinheiro Machado, nº 77, Vila Mathias, Santos/SP, com a seguinte pauta:

1. posse dos novos conselheiros;
2. eleição e posse da nova Diretoria Executiva.

c) os membros da atual gestão, inclusive o presidente do Conselho, após a liminar, ficam autorizados apenas e tão-somente a praticar atos necessários para assegurar a realização da Plenária acima referida e eleição e posse da nova Diretoria Executiva, respeitadas as atribuições da Comissão Eleitoral;

d) os novos conselheiros e a nova Diretoria Executiva terão extraordinariamente mandato temporário até a realização de novas eleições da futura gestão do Conselho, devendo, como decorrência lógica do reconhecimento da ilegalidade da decisão liminar que respaldou a eleição anterior, a qual acarreta a nulidade da totalidade dos atos praticados pela atual gestão do CMSS, rever todas as decisões tomadas pela gestão eleita para o biênio 2005-2007 e adotar as medidas pertinentes em prol do interesse público, encaminhando relatório detalhado e comunicando os indícios de irregularidade e suspeitas encontradas ao Ministério Público Federal e Ministério da Saúde, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da posse;

e) caso haja reeleição, autorizada pelo Regimento Interno, deve ser comunicado o Juízo para as providências cabíveis quanto à apuração dos fatos pretéritos por órgão federal e/ou estadual competente;

f) em razão das irregularidades acima descritas na realização da 9ª Conferência Municipal de Saúde, deve o Sr. Prefeito convocar nova Conferência, no prazo máximo de 6 (seis) meses, com absoluto respeito às diretrizes estabelecidas na Resolução nº 333/03 do Conselho Nacional de Saúde, objetivando:

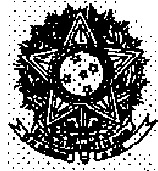
1) realizar a Plenária em local que não imponha restrição de horário ou, caso houver, que ela tenha continuidade em dia subsequente, sem a restrição de número de destaques por delegado;

2) avaliar a gestão atual e sucessora provisória do Conselho Municipal de Saúde;

3) deliberar sobre a eleição subsequente da futura gestão do Conselho Municipal de Saúde de Santos, cujo processo eleitoral deve ter início tão logo se encerre a CONFMSS, com respeito aos princípios de paridade e participação democrática popular e legislação aplicável.

g) o Conselho deve juntar aos autos, no prazo de 05 (cinco) dias, todos os documentos de que dispuser relativos à 9ª CONFMSS.

Oficiem-se para cumprimento, sob pena de multa e responsabilidade funcional.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

23/10

Intime-se a União para manifestar-se, no prazo de 10 (dez) dias, inclusive sobre sua intervenção no feito e condição processual.

Int. Citem-se.

Santos, 23 de outubro de 2.007.

ANTONIO ANDRÉ MUNIZ MASCARENHAS DE SOUZA
Juiz Federal Substituto