



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

Processo SEi nº 18.0.000012159-9
Nota Técnica 009/2018 – ASSEAI/PGM

Ementa: Direito Administrativo. Conselho Municipal de Saúde. Eleições. Necessidade de finalizar o procedimento conforme previsto no Regimento Interno.

Prezado Procurador-Geral Adjunto de Domínio Público, Urbanismo e Meio-Ambiente,

Aporta nesta assessoria pedido de análise acerca de ocorrências de alguns fatos perante o Conselho Municipal de Saúde (CMS).

I. Relatório

O processo administrativo foi encaminhado a esta assessoria com o relato encaminhado pela assessoria do gabinete do Secretário de Saúde, nos seguintes termos:

Conforme reunião do dia de hoje, 05/02/2018, de ordem do Secretário Municipal de Saúde, relato e informo o que segue:

O Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre, disciplinado pela LC 661/2010, LC 277/1992 e seu Regimento Interno, encontra-se em situação irregular, uma vez que o mandato dos membros do Núcleo do Conselho chegaram ao seu fim no dia 07 de janeiro de 2018.

O Município de Porto Alegre jamais publicou Lei Ordinária específica do Conselho Municipal de Saúde, conforme dispõe o artigo 4º da LC



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

661/2010, estando até o momento atrelado ao disposto na LC 277/1992.

Contudo, a mesma LC 661/2010 estipula em seu art. 10, I, a possibilidade de o Regimento Interno do Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre de prever as formas e hipóteses de escolha e substituição da respectiva diretoria executiva ou Núcleo de Coordenação, quando a forma de provimento desses cargos não for estabelecida em lei, o que é o caso em tela.

Segundo Regimento Interno, o CMS/POA é organizado da seguinte forma:

- I - Plenário;
- II - Núcleo de Coordenação;
- III - Secretaria Executiva;
- IV - Secretaria Técnica;
- V - Assessoria de Planejamento;
- VI - Assessorias Especiais;
- VII - Comissões Executivas de:
 - a) Fiscalização;
 - b) Comunicação e Informação
 - c) Educação Permanente
- VIII - Comissões Temáticas;
- IX - Conselhos Distritais de Saúde;
- X - Conselhos Locais de Saúde;
- XI – Conselhos Gestores e Câmaras Técnicas.

Nesse rumo, o Plenário ou Plenária do Conselho Municipal de Saúde é a instância máxima e responsável por eleger o Núcleo de Coordenação, composto por 08 membros, eleitos por um mandato de dois anos, segundo art. 8º do Regimento Interno.

Os membros do CMS, eleitos, tomaram posse em reunião ordinária do CMS do dia 07 de janeiro de 2016, em observância ao art. 7º da LC 277/92 que determina que “o exercício do mandato dos membros de Conselho Municipal iniciar-se-á com a posse, a qual deverá ocorrer em até 30 (trinta) dias [...]”.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

Deve-se salientar, ainda, que o Conselho Municipal de Saúde é composto de membros eleitos e não eleitos; e entre os não eleitos, ainda há a figura do membro nato e os nomeados/indicados.

A Lei Complementar Municipal n.º 277/92, no seu art. 10, ao abordar o mandato dos conselheiros, apenas previu o prazo de um ano para os nomeados, aceitando recondução por igual período, mas deixando de disciplinar o mandato dos conselheiros eleitos, de forma que não há na Lei a previsão expressa do período do mandato dos membros eleitos, apenas no Regimento Interno.

Contudo, a problemática e as atuais irregularidades ocorrem quando da não realização das eleições no ano de 2017, já que o parágrafo único do art. 7º da LC 277/92 reza de forma clara que “o mandato dos conselheiros que assumirem a titularidade no transcorrer de uma gestão se encerrará juntamente com a dos demais membros de sua gestão”.

Assim, considerando que o mandato de todos os membros do Conselho Municipal de Saúde, entre eleitos e nomeados, encerrou-se no dia 07 de janeiro de 2018, e que o CMS/POA, após este período, permanece ativo e com intenções de realizar nova eleição no dia 22 de fevereiro de 2018, imperiosa a análise jurídica da Procuradoria-Geral do Município, haja vista a cristalina ilegalidade e irregularidade com que atuam os ex-membros do Conselho Municipal de Saúde.

Infelizmente, não há previsão no regimento Interno, nem mesmo na legislação, sobre a hipótese de não realização de eleições ou mesmo de criação de uma Comissão Provisória ou uma Coordenação Provisória. Tal hipótese deveria, em última ratio, estar disposta no Regimento Interno, em obediência às Leis Complementares 661/2010 e 277/92.

Ainda que se possa aventar as concessões trazidas pelo art. 69, do Regimento Interno, na qual se permite ao Plenário deliberar sobre os casos omissos no Regimento, o que poderia revestir de relativa legalidade e legitimidade uma possível ampliação do mandato do Núcleo de Coordenação, imperioso destacar que tais deliberações jamais ocorreram no período de mandato.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

No dia 20 de novembro de 2017, conforme processo SEI 1700000959987, documento 2791892, fora publicado no DOPA a convocação de eleição para o Núcleo de Coordenação 2018/2019.

O CMS/POA nomeou Adelto Rohr, Rosemari de Souza Rodrigues e Thiago Frank para comporem a Comissão Eleitoral, que iniciou suas atividades no dia 05 de dezembro de 2017, momento em que se iniciaram as verificações de documentos das chapas concorrentes ao pleito, com o registro de duas chapas.

A mesma Comissão Eleitoral reuniu-se no dia 11 de dezembro de 2017, conforme ATA, documento 2933728. Outra reunião ocorrera no dia 12 de dezembro de 2017, com deliberações no sentido de alterar o calendário eleitoral, segundo documento 2941360.

Novamente, nos dias 15 e 19 de dezembro de 2017 a Comissão Eleitoral se reuniu, ficando na última reunião decidida pela desistência dos membros em permanecer na Comissão Eleitoral, haja vista a pressão e o constrangimento perante alegações de serem parciais e suspeitos.

Diante disso, com a dissolução da Comissão Eleitoral, ficou paralisado o processo eleitoral, SEI 1700000959987, sem a apreciação dos recursos e prosseguimento do calendário estipulado.

Frustradas as eleições em 2017, e após o fim do período de mandato dos membros do Núcleo do CMS/POA, no dia 18 de janeiro de 2018 o CMS/POA aprovou novo Edital de Convocação da Eleição ao Núcleo de Coordenação do mesmo, exercício 2018-2019, segundo processo SEI 1800000066288, cujo Edital fora publicado no DOPA em 22 de janeiro de 2018 e republicado no dia 24 de janeiro de 2018 com a seguinte nota da Secretaria Municipal de Saúde:

"NOTA: O Edital será publicado sem qualquer prévia análise jurídica da Procuradoria-Geral do Município ou prévia análise jurídica e de mérito da Secretaria Municipal de Saúde ou do Município de Porto Alegre, em respeito à autonomia do Conselho Municipal de Saúde, pressupondo a boa-fé e a legalidade de seus atos. Entretanto, alerta-se sobre a necessidade de o Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre, enquanto integrante da Administração Pública Municipal, observar a Constituição Federal, em especial os



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

princípios da administração pública, a Lei Complementar Municipal n.º 661/2010, a Lei Complementar Municipal n.º 277/92 e o seu Regimento Interno."

Por fim, esclareço que nova Comissão Eleitoral fora formada, segundo deliberação do CMS/POA em 18 de janeiro de 2018, com a participação de Juliana Maciel Pinto, Luiz Airton da Silva e José Ademir Avilla de Carvalho.

Diante de todo o exposto, solicita-se análise jurídica e sugestão de como proceder a Secretaria Municipal de Saúde diante das irregularidades verificadas e constatadas, de forma a regularizar a atuação do Conselho Municipal de Saúde e dar legalidade ao processo eleitoral, uma vez que a atividade do Conselho Municipal de Saúde – forte no ordenamento jurídico pátrio - é de fundamental importância para o funcionamento do Sistema Único de Saúde.

Mateus Henrique de Carvalho

Assessor Jurídico – GS/SMS

Eis o breve relatório.

II. Do Mérito

Os Conselhos de Saúde no Brasil, são órgãos em âmbito nacional, estadual e municipal para que a sociedade possa intervir nas ações do SUS, fazendo valer seus interesses. Estes são órgãos paritários e colegiados, isto é, compostos por quantidade iguais de representantes de categoria com poderes equiparados e devem funcionar e tomar decisões regularmente, acompanhando, controlando e fiscalizando a política de saúde e propondo correções e aperfeiçoamentos em seu rumo.

A Resolução n. 453/2012 do Conselho Nacional de Saúde define conselho de saúde, nos seguintes termos:

O Conselho de Saúde é uma instância colegiada, deliberativa e permanente do Sistema Único de Saúde (SUS) em cada esfera de Governo, integrante da estrutura organizacional do Ministério da Saúde, da Secretaria de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com composição, organização e competência fixadas na



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

Lei nº 8.142/90 [...] os Conselhos de Saúde são espaços instituídos de participação da comunidade nas Políticas Públicas e na administração da saúde.

A mesma Resolução, a de n. 453/2012, também aborda acerca da Organização dos Conselhos de Saúde, traçando as seguintes diretrizes:

A legislação estabelece, ainda, a composição paritária de usuários em relação ao conjunto dos demais segmentos representados. O Conselho de Saúde será composto por representantes de entidades, instituições e movimentos representativos de usuários, de entidades representativas de trabalhadores da área da saúde, do governo e de entidades representativas de prestadores de serviços de saúde, sendo o seu presidente eleito entre os membros do Conselho, em reunião plenária” (p. 02). E ainda: “as vagas deverão ser distribuídas da seguinte forma: a) 50% de entidades e movimentos representativos de usuários; b) 25% de entidades representativas dos trabalhadores da área de saúde; c) 25% de representação de governo e prestadores de serviços privados conveniados, ou sem fins lucrativos” (p. 02). Além disso, “as entidades, movimentos e instituições eleitas no Conselho de Saúde terão os conselheiros indicados, por escrito, conforme processos estabelecidos pelas respectivas entidades, movimentos e instituições e de acordo com a sua organização, com a recomendação de que ocorra renovação de seus representantes.

No que se refere a estrutura dos conselhos de saúde a Resolução entende que

o Conselho de Saúde exerce suas atribuições mediante o funcionamento do Plenário, que, além das comissões intersetoriais, estabelecidas na Lei nº 8.080/90, instalará outras comissões intersetoriais e grupos de trabalho de conselheiros para ações transitórias. As comissões poderão contar com integrantes não conselheiros [...] o Conselho de Saúde constituirá uma Mesa



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

Diretora eleita em Plenário, respeitando a paridade expressa nesta Resolução.

No âmbito municipal, a Lei Complementar n. 277/1992 é a norma que dispõe sobre o Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre. Por força do § 1º, do art. 4º, da referida norma, o Plenário é a instância máxima do Conselho Municipal de Saúde (CMS).

A Lei Municipal, em seu art. 2º, X, determina que o Conselho deve elaborar um Regimento Interno, o qual se encontra disponível no sítio eletrônico http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cms/default.php?p_secao=11.

Superadas essas premissas, percebe-se que no que se refere aos mandatos dos Conselheiros Nomeados, estes terão o prazo de 1 (um) ano, sendo permitida a recondução, nos termos do art. 10 da Lei Municipal.

Os membros do Núcleo de Coordenação do Conselho Municipal de Saúde possuem mandato de dois anos, conforme prevê o art. 8º do Regimento Interno. O Núcleo de Coordenação será integrado por 08 membros, sendo eles conselheiros de entidades ou Conselhos Distritais de Saúde que compõem o Plenário.

O tema ora em debate exsurge em razão das eleições do núcleo de coordenação, cujos procedimentos eleitorais estão previstos no Capítulo XV do Regimento Interno do Conselho. Sobre o processo eleitoral, a Secretaria de Saúde relata:

[...]

No dia 20 de novembro de 2017, conforme processo SEI 1700000959987, documento 2791892, fora publicado no DOPA a convocação de eleição para o Núcleo de Coordenação 2018/2019.

O CMS/POA nomeou Adelto Rohr, Rosemari de Souza Rodrigues e Thiago Frank para comporem a Comissão Eleitoral, que iniciou suas atividades no dia 05 de dezembro de 2017, momento em que se iniciaram as verificações de documentos das chapas concorrentes ao pleito, com o registro de duas chapas.

A mesma Comissão Eleitoral reuniu-se no dia 11 de dezembro de 2017, conforme ATA, documento 2933728. Outra reunião ocorrera no dia 12 de dezembro de 2017, com deliberações no sentido de alterar o calendário eleitoral, segundo documento 2941360.

Novamente, nos dias 15 e 19 de dezembro de 2017 a Comissão Eleitoral se reuniu, ficando na última reunião decidida pela



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

desistência dos membros em permanecer na Comissão Eleitoral, haja vista a pressão e o constrangimento perante alegações de serem parciais e suspeitos.

Diante disso, com a dissolução da Comissão Eleitoral, quedou paralisado o processo eleitoral, SEI 1700000959987, sem a apreciação dos recursos e prosseguimento do calendário estipulado.

Frustradas as eleições em 2017, e após o fim do período de mandato dos membros do Núcleo do CMS/POA, no dia 18 de janeiro de 2018 o CMS/POA aprovou novo Edital de Convocação da Eleição ao Núcleo de Coordenação do mesmo, exercício 2018-2019, segundo processo SEI 1800000066288, cujo Edital fora publicado no DOPA em 22 de janeiro de 2018 e republicado no dia 24 de janeiro de 2018 com a seguinte nota da Secretaria Municipal de Saúde:

"NOTA: O Edital será publicado sem qualquer prévia análise jurídica da Procuradoria-Geral do Município ou prévia análise jurídica e de mérito da Secretaria Municipal de Saúde ou do Município de Porto Alegre, em respeito à autonomia do Conselho Municipal de Saúde, pressupondo a boa-fé e a legalidade de seus atos. Entretanto, alerta-se sobre a necessidade de o Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre, enquanto integrante da Administração Pública Municipal, observar a Constituição Federal, em especial os princípios da administração pública, a Lei Complementar Municipal n.º 661/2010, a Lei Complementar Municipal n.º 277/92 e o seu Regimento Interno."

Por fim, esclareço que nova Comissão Eleitoral fora formada, segundo deliberação do CMS/POA em 18 de janeiro de 2018, com a participação de Juliana Maciel Pinto, Luiz Airton da Silva e José Ademir Avilla de Carvalho.

[...]

Verifica-se que foi instaurado o processo eleitoral, com a escolha dos membros da comissão e a devida divulgação. Contudo, os membros da comissão acabaram desistindo de fazerem parte da mesma, razão pela qual se instaurou a insegurança e os entraves relatados pela Secretaria.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

Contudo, necessário se faz analisar o teor do parágrafo único, do art. 56, do Regimento Interno, que diz:

Parágrafo único – A Comissão conduzirá todo o processo eleitoral, desde a sua instalação até a conclusão do pleito que elegerá o Núcleo de Coordenação.

Verifica-se que é atribuição da Comissão conduzir todo o processo eleitoral até a sua conclusão. Segundo o relato o processo eleitoral não restou concluído sendo divulgado novo edital de Convocação da Eleição ao Núcleo de Coordenação do mesmo, exercício 2018-2019.

Ocorre que o primeiro processo eleitoral não se encerrou e segundo os relatos, os recursos sequer foram apreciados. Logo, necessário é finalizar o primeiro processo eleitoral.

Sobre o mandato dos conselheiros, o mesmo está encerrado e não há base para a extensão dos mandatos. O plenário do Conselho pode convocar reunião e realizar a composição dos membros que não são submetidos a eleição, sendo que os eleitos somente passarão a fazer parte a partir do encerramento do processo eleitoral (já instaurado).

III. Considerações Finais

Considerando que o Plenário do Conselho tem por competência propor, apreciar e aprovar Resoluções, conforme o art. 5º, III, do Regimento Interno e considerando que o Plenário é a instância máxima na apreciação de temas não previstos no regimento, vê-se como imperioso a convocação de plenária para nomear membros substitutos da primeira comissão eleitoral para que aquele processo seja finalizado, conforme prevê o parágrafo único, do art. 56, do Regimento Interno.

O primeiro processo eleitoral necessita ser finalizado. Caso aquele processo, após o julgamento das chapas seja pela inabilitação de todas elas, inviabilizando o processo, aí sim poderia ser convocado novo processo eleitoral.

No que se refere ao mandato o mesmo não pode ser estendido, por falta de previsão. Contudo, pode ser convocada Plenária, com os membros não submetidos ao processo eleitoral, para tomada de decisões até que o processo eleitoral seja encerrado.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

Assim, o membro nato do Conselho deve convocar Plenária, com pauta específica para escolha dos membros substitutos da comissão eleitoral, bem como emitir ato suspendendo o segundo edital de convocação de eleições.

Eis as considerações, s.m.j., as quais submeto a autoridade superior.

Mateus Klein

Assessor do Gabinete da Procuradoria-Geral do Município

OAB/RS 68.854