

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



APLICAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS PARA A SAÚDE; FISCALIZAÇÃO

Roberto Bocaccio Piscitelli
Consultor Legislativo da Área IV
Finanças Públicas

ESTUDO

ABRIL/2012



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



© 2012 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

APLICAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS PARA A SAÚDE; FISCALIZAÇÃO

Roberto Bocaccio Piscitelli

O presente Estudo trata dos mecanismos disponíveis para o Congresso Nacional fiscalizar a aplicação, pelos Municípios, de recursos federais destinados à saúde e, ainda, identificar meios que assegurem a correta aplicação desses recursos.

Como se sabe, a Constituição Federal consagrou a existência do sistema único nacional para a realização das ações e serviços públicos de saúde. Entre outras diretrizes, destacam-se a descentralização, com direção única em cada esfera de governo, e a participação da comunidade. Essas duas diretrizes, como se pode constatar, enfatizam a autonomia e a fiscalização das ações e serviços diretamente pelos seus usuários, sem prejuízo da regulamentação, fiscalização e controle pelo Poder Público. Lei complementar prevista no art. 198, § 3º, a ser reavaliada a cada cinco anos, deve estabelecer as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal. No mais, são as mais amplas possíveis as competências do sistema único de saúde no que concerne às funções de controle e fiscalização de um modo geral das atividades relativas à saúde e saneamento, alcançando inclusive a inspeção de alimentos e a proteção ao meio ambiente, como se depreende do art. 200 da Constituição.

A fiscalização referente à aplicação de recursos transferidos voluntariamente a outras esferas está sujeita aos ditames da Lei nº 7.675, sancionada um dia antes da promulgação da atual Constituição. Em seu art. 4º, ela revigorou o art. 43 do Decreto-lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967, com a seguinte redação:

Art. 43. O Tribunal de Contas da União julgará, na forma da legislação vigente, as prestações de contas a que estão sujeitos os Estados, o Distrito Federal, os Territórios e as entidades da Administração indireta e Fundações daquelas pessoas de direito público (art. 31, X), com base nos documentos que os mesmos lhes devam apresentar.

De outra parte, embora o Decreto-lei nº 199/67 tenha sido revogado pela Lei nº 8.443, de 1992 (Lei Orgânica do TCU), esta reforçou a competência do TCU na fiscalização de quaisquer recursos repassados pela União às demais esferas, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres.

Convém assinalar que a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF -, no capítulo que trata das transferências voluntárias, excluiu expressamente as que decorram de determinação constitucional, legal ou as destinadas ao Sistema Único de Saúde. Aliás, mesmo nesse caso, mesmo a sanção representada pela suspensão das próprias transferências não afeta as ações de educação, saúde e assistência social.

Conclui-se assim, em princípio, que as transferências constitucionais, legais e as destinadas ao SUS incorporam-se aos orçamentos das respectivas esferas, que, dispondo da autonomia conferida pela Constituição, estão sujeitas, sim, ao controle e à fiscalização do Poder Público, porém nos limites das suas instituições e dos mecanismos que lhes são próprios, conjuntamente com os demais recursos correspondentes aos percentuais mínimos já alocados e partilhados da arrecadação de competência de cada ente.

Recentemente, com a aprovação da Lei Complementar nº 141, de 12 de janeiro de 2012, estabeleceram-se várias regras sobre a aplicação dos recursos em ações e serviços públicos de saúde para os diversos entes.

Relacionam-se a seguir algumas das disposições que reputamos como as mais relevantes para efeito de controle da destinação e utilização desses recursos.

- a) Os recursos transferidos pela União serão movimentados em contas específicas, mantidas em instituição financeira oficial federal, até a sua destinação final, observados os critérios e procedimentos definidos em ato próprio do Presidente da República.
- b) A movimentação dos repasses aos respectivos Fundos de Saúde só pode realizar-se mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central, devendo ficar identificada a sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.
- c) Mesmo os recursos provenientes da arrecadação própria e das transferências constitucionais aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal serão movimentados através dos respectivos Fundos.
- d) As instituições financeiras oficiais evidenciarão, nos demonstrativos das contas correntes de cada ente, - inclusive por meio eletrônico - os valores globais das transferências e as parcelas correspondentes destinadas ao Fundo de Saúde.

- e) O critério de rateio e aplicação dos recursos transferidos está definido e os valores deverão ser publicados, e são de conhecimento dos Conselhos de Saúde e dos Tribunais de Contas de cada ente da Federação. O mesmo se aplica, paralelamente, às relações entre os Estados e respectivos Municípios.
- f) Não há vedação à entrega dos recursos destinados pela União, que têm o caráter de transferências obrigatórias. Pode, contudo, a União condicioná-la à instituição e ao funcionamento do fundo e do Conselho de Saúde no âmbito do Estado, e à elaboração do Plano de Saúde.
- g) A natureza das despesas relativas à saúde está perfeitamente identificada e o seu estágio de realização, definido, bem como os respectivos prazos.
- h) O descumprimento dos percentuais mínimos de aplicação é passível de sanção mediante compensação. Os Poderes Executivos da União e de cada Estado deverão editar atos próprios sobre os procedimentos de suspensão e restabelecimento das transferências constitucionais. Até mesmo as transferências voluntárias estão sujeitas a suspensão.
- i) O Ministério da Saúde deverá cientificar o Tribunal de Contas e o Ministério Público competentes acerca dos desvios verificados, com vistas à devolução dos valores e à responsabilização nas esferas correspondentes.
- j) A transparência, visibilidade, fiscalização, avaliação e controle foram contemplados com um capítulo inteiro da nova Lei Complementar, envolvendo, além dos órgãos próprios das respectivas Administrações, os Conselhos de Saúde, os Poderes Legislativos – com o auxílio dos Tribunais de Contas – e, em última instância, o Ministério Público.

Por todas estas razões, é difícil imaginar que, por falta de previsão legal, seja necessário propor alguma modificação pelo menos a curto prazo, dada a circunstância de a Lei Complementar nº 141 ser datada de 13 de janeiro deste ano. Os mecanismos existentes, ao que tudo indica, são mais do que suficientes e adequados para um controle abrangente e uma fiscalização efetiva das aplicações em ações e serviços de saúde. Como em muitas outras situações similares em nosso País, o grande desafio é por em prática o que está disponível, é fazer com que as instituições cumpram o seu papel, é mobilizar a



sociedade no sentido de que ela exija o cumprimento de seus direitos e, em linguagem bem clara, recuperar o dinheiro desviado, e punir e banir os maus administradores.