

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



Parecer DJ nº 288/2016

Assunto: Projeto de Lei nº 154/2016 – Aatoria do Sr. Prefeito Clayton Roberto Machado – Altera dispositivos das Leis ns. 2.388/1991 e 4.687/2011 na forma que especifica. Mensagem nº 62/16.

À Comissão de Justiça e Redação
Senhor Presidente Vereador Paulo Roberto Montero

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto de lei em epígrafe de autoria do Sr. Prefeito Municipal Clayton Roberto Machado que altera dispositivos das Leis ns. 2.388/1991 e 4.687/2011 na forma que especifica.

Primeiramente, cumpre ressaltar que a emissão de parecer por esta subscritora não substitui o parecer das Comissões especializadas, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem ou não utilizados pelos membros desta Casa.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, legais e jurídicos, passamos a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

No que tange à **matéria** temos que a proposta em exame, afigura-se revestida de legalidade, tendo em vista a competência municipal de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB).

Do mesmo modo, no que concerne às regras de iniciativa não há campo para qualquer vício uma vez que a proposta parte do Chefe do Executivo.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



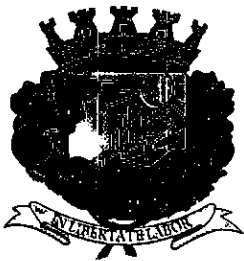
Da leitura da propositura, precipuamente sua justificativa, constata-se informação de que a medida, oriunda do expediente administrativo nº 13.640/2009-PMV, pretende aperfeiçoar as referidas normas, visando atender ao procedimento preparatório nº 1.34.004.000538/2016-16, PRM-CPQ-SP nº 00007843/2016, em curso junto ao Ministério Público Federal em Campinas e Região.

Assim, nos termos da justificativa, as alterações versam sobre a contabilização e movimentação dos recursos financeiros do Fundo Municipal de Saúde, visando esclarecer que compete ao Departamento do Fundo Municipal de Saúde manter os controles necessários à execução orçamentária e autorizar o pagamento das despesas do Fundo.

Vejamos a atual redação dos dispositivos da Lei nº 2.388/91, que “Cria o Fundo Municipal de Saúde e dá outras providências” e da Lei nº 4.687/11 que “cria o Departamento do Fundo Municipal de Saúde”, bem com as respectivas alterações pretendidas:

- **Artigo 2º da Lei nº 2.388/91, modificado pelas Leis ns. 3.163/98 e 4.687/11.**

Redação atual	Alteração pretendida
<i>Art. 2º. Os recursos financeiros do Fundo Municipal de Saúde serão gerenciados pelo Departamento do Fundo Municipal de Saúde, sob a supervisão direta do Secretário da Saúde, na condição de gestor do Sistema Único de Saúde.</i>	<i>Art. 2º. Os recursos financeiros do Fundo Municipal de Saúde serão supervisionados pelo Departamento do Fundo Municipal de Saúde e conferidos pela Secretária da Saúde, na condição de gestora do Sistema Único de Saúde.</i> <i>Parágrafo único. Compete à Secretária da Fazenda a contabilização e a movimentação dos recursos financeiros do Fundo Municipal de Saúde, mediante determinação do Departamento do Fundo Municipal de Saúde.</i>



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



- **Artigo 4º da Lei nº 2.388/91, modificado pelas Leis ns. 3.163/98 e 4.687/11.**

Redação atual	Alteração pretendida
<p>Art. 4º. A execução do plano de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Saúde será operacionalizada pelo Departamento do Fundo Municipal de Saúde, unidade administrativa da Secretaria da Saúde, sem prejuízo da manutenção do princípio da unicidade decorrente da contabilização junto à Secretaria da Fazenda, de acordo com as competências que lhes são legalmente cometida.</p>	<p>Art. 4º O plano de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Saúde será executado pelo Departamento do Fundo Municipal de Saúde, unidade administrativa da Secretaria da Saúde, sem prejuízo da manutenção do princípio da unicidade decorrente da contabilização junto à Secretaria da Fazenda, de acordo com as competências que lhes são legalmente cometidas.</p>

- **Art. 1º da Lei 4.687/11.**

Redação atual	Alteração pretendida
<p>Art. 1º. É criado na estrutura administrativa da Secretaria da Saúde do Município de Valinhos o Departamento do Fundo Municipal de Saúde.</p> <p>§ 1º. Compete ao Departamento do Fundo Municipal de Saúde:</p> <p>[...]</p> <p>IV- manter os controles necessários à execução orçamentária, referente a empenhos, liquidação e pagamento das despesas e aos recebimentos das receitas do Fundo;</p> <p>[...]</p>	<p>Art. 1º</p> <p>§1º</p> <p>[...]</p> <p>IV- manter os controles necessários à execução orçamentária e autorizar o pagamento das despesas do Fundo;</p>



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



O Fundo Municipal de Saúde é um fundo especial, pois constitui produto de receita específica vinculada a determinado fim, cujo embasamento legal se encontra na Lei Federal 4.320/64, *in verbis*:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

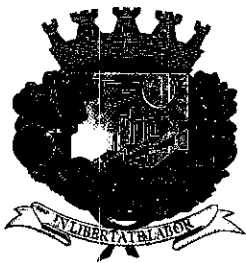
Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle (sic), prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Acerca da classificação do Fundo Municipal de Saúde, a Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012, estabelece:

*Art. 14. O **Fundo de Saúde**, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde.*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



Assim, o Fundo Municipal de Saúde é unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde.

Quanto à conceituação de unidade orçamentária a Lei 4.320/64 define:

Artigo 14. *Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias.*

No site do Tesouro Nacional igualmente encontramos definição de unidade orçamentária e unidade gestora, vejamos:

Unidade Orçamentária: *O segmento da administração direta a que o orçamento da União consigna dotações específicas para a realização de seus programas de trabalho e sobre os quais exerce o poder de disposição.*

Unidade Gestora: *Unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização.*

(http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_u.asp)

No que tange à escrituração e consolidação das contas da saúde a Lei Complementar 141/2012 dispõe:

Seção II

Da Escrituração e Consolidação das Contas da Saúde

Art. 32. *Os órgãos de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios manterão registro contábil relativo*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



às despesas efetuadas com ações e serviços públicos de saúde.

Parágrafo único. As normas gerais para fins do registro de que trata o caput serão editadas pelo órgão central de contabilidade da União, observada a necessidade de segregação das informações, com vistas a dar cumprimento às disposições desta Lei Complementar.

Art. 33. O gestor de saúde promoverá a consolidação das contas referentes às despesas com ações e serviços públicos de saúde executadas por órgãos e entidades da administração direta e indireta do respectivo ente da Federação.

Desse modo, nos termos da lei, verifica-se que os órgãos de saúde do Município devem manter registro contábil relativo às despesas efetuadas com ações e serviços públicos de saúde. Sendo que compete ao gestor de saúde promover a consolidação das contas referente às despesas da saúde.

Não obstante, como qualquer outra, as despesas do Fundo Municipal de Saúde integram a contabilidade geral, ressalvada a necessidade de relatórios individuais para demonstração da origem e a aplicação dos dinheiros movimentados pelo Fundo.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no Manual Básico Financiamento das Ações e Serviços Públicos de Saúde, traz abordagem acerca do Fundo Municipal de Saúde elucidando seus principais aspectos, inclusive a questão da contabilização dos recursos do Fundo, vejamos:

11. FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE: INSTRUMENTO OBRIGATÓRIO PARA A APLICAÇÃO DOS RECURSOS



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



11.1 Embasamento Legal

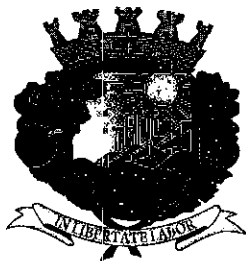
Todos os dinheiros da Saúde serão aplicados por meio de um fundo especial, o Fundo Municipal de Saúde – FMS; não somente os recebidos da União ou do Estado (repasses SUS) mas, de igual modo, os recursos que se apartam da receita resultante de impostos. É isso o que determina o § 3.º do artigo 7.º da Emenda Constitucional n.º 29, de 13/9/2000.

Essa fundamentação produziu poucas alterações ao estatuído nos artigos 71 a 74 da Lei Federal n.º 4320, de 17/3/64, que trata dos fundos especiais e na legislação concernente ao Sistema Único de Saúde - SUS, conforme sintetizamos a seguir.

O destaque fica por conta da supressão da primeira parte do artigo 73 da LF n.º 4320/64 que permitia disposição na lei de criação de um fundo sobre a restituição aos cofres gerais do Município, ao final de cada exercício, dos eventuais saldos positivos nelê apurados.

De igual modo legislou o artigo 14 da LCF n.º 141/12 ao disciplinar que o Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde.

Desde a Emenda Constitucional n.º 29/00 que registrava a obrigatoriedade da movimentação financeira desses recursos por intermédio de um fundo especial, tínhamos a reafirmação das disposições contidas na Lei que criou o SUS, onde se vê a determinação para que os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde sejam depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde, transferidos automaticamente a partir da distribuição da receita efetivamente arrecadada,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



que ingressa no Fundo Nacional de Saúde - FNS, para cobertura das ações e serviços de saúde a serem implementados pelos Municípios.

Importa ainda destacar que as transferências do SUS são condicionadas, entre outros, à existência de fundo de saúde e à apresentação de plano de saúde, aprovado pelo respectivo Conselho de Saúde, do qual conste a contrapartida de recursos no Orçamento do Município, incrementados pelo percentual mínimo da receita própria de impostos disciplinada na EC n.º 29/QD e, agora, na LCF n.º 141/12.

Assim, o Fundo Municipal de Saúde é o braço financeiro de toda e qualquer política de saúde que se desenvolva no Município. Nesse cenário, importante estudar um pouco mais as características desses fundos que a Lei n.º 4.320/64 prevê nos artigos 71 a 74:

11.2. Conceituação de Fundos Especiais

Na dinâmica da Administração Pública, alguns programas de trabalho apresentam-se munidos de importância vital, e, por isso mesmo, necessitam de um fluxo contínuo de recursos financeiros que lhes garantam desenvolvimento integral e ininterrupto.

Nesse sentido, a Administração, através de lei, vincula, associa, "amarra" determinadas receitas públicas a atividades tidas como especiais.

*Enquanto que para outro setor da atividade pública não importa a origem dos recursos que lhe financia as ações (impostos próprios, impostos transferidos, aluguel do patrimônio físico, dentre outros), o Fundo dispõe de receitas definidas, marcadas, "carimbadas". Aconteça o que acontecer, tais rendas devem ser repassadas aos Fundos, **sob pena de descumprimento de lei.***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



11.3 Características Básicas

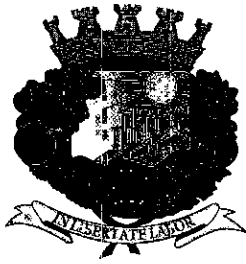
De um modo geral, esses fundos têm os seguintes pressupostos:

- *instituem-se através de lei, que é sempre de iniciativa do Poder Executivo*⁴⁶;
- *financiam-se mediante receitas especificadas na lei de criação; daí sua autonomia financeira;*
- *vinculam-se estreitamente a atividades públicas para o atendimento das quais foram eles criados;*
- *dispõem de orçamento próprio, denominado plano de aplicação;*
- *transferem para o exercício-seguinte eventual saldo positivo apurado em sua movimentação financeira anual (o parágrafo único do artigo 8.º da Lei de Responsabilidade Fiscal confirma tal pressuposto) e*
- *contam com normas especiais de controle e prestação de contas.*

11.4 Personalidade Jurídica

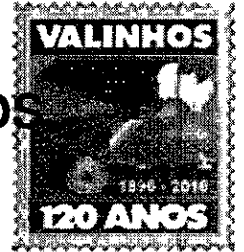
O Fundo especial não dispõe de personalidade jurídica. É ele parte da política de desconcentração promovida no seio da Administração direta. Diferente, pois, da política de descentralização, onde o ente central transfere a execução dos serviços públicos a outra pessoa jurídica (autarquias, fundações, empresas públicas etc.).

Dessa maneira, o Fundo não tem CNPJ próprio, não realiza diretamente empréstimos, convênios e outros ajustes; tudo é feito em nome do Município, pois só este tem existência jurídica autônoma, representado que é pelo Prefeito.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



Em assim sendo, compromissos assumidos e danos provocados por esse instrumento orçamentário são, os dois, de responsabilidade do Prefeito, não obstante o presidente do Conselho de Saúde responder, circunstancialmente, por esses atos.

11.5 Previsão Orçamentária

Na peça orçamentária, o fundo especial comparece sob a forma de uma atividade funcional-programática ou de uma unidade orçamentária, ambas relacionadas a um órgão de primeiro escalão existente na estrutura da Administração Pública Centralizada (Secretaria ou Departamento de Saúde da Prefeitura).

Tendo em conta os dispositivos legais determinando que todos os recursos da Saúde sejam aplicados por meio do fundo específico, é oportuno frisar que o Fundo de Saúde constitui-se em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde.

11.6 Movimentação Financeira.

Os montantes financeiros do FMS devem figurar, um a um, separados do Caixa Geral, assim como determina o inciso I do artigo 50, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com relação ao total da receita própria de impostos, a entrega dos recursos pertencentes ao Fundo acontece mediante simples repasse de tesouraria para a conta vinculada do Fundo, o que reflete a real transparência no cumprimento da EC 29/00 e dos artigos 6º e 7º da LCF nº 141/12.

Trata-se, portanto, de simples movimento entre contas do Ativo Financeiro; isto, claro, não é despesa, dispensa emissão de empenho, que só se materializa quando o Fundo realiza, de fato, suas próprias despesas e, para receptionar os recursos



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



SUS transferidos pela União ou Estado, o Município mantém as demais contas, consoante o § 3º do artigo 164 da CF/88, sob o controle orçamentário e financeiro do Fundo.

[...]

11.7 Ordenador da Despesa

Segundo conceitua o artigo 80 do ainda válido Decreto-lei n.º 200/67, a emissão dos empenhos e autorizações de pagamento são atos emanados do ordenador de despesa.

Esse agente público deve, necessariamente, compor o Conselho a que se vincula o Fundo. Na qualidade de gestora local do SUS, a Secretária Municipal de Saúde é o órgão que deve movimentar os recursos vinculados ao setor. Assim, secretário ou diretor municipal de saúde devem ordenar a despesa do Fundo Municipal de Saúde.

11.8. Ordem Cronológica dos Pagamentos

Conforme o artigo 5º da Lei nº 8.666, de 21/6/1993, o instituto da ordem cronológica de pagamentos tem como marco divisor a "fonte diferenciada de recursos".

*Fonte de recursos tem a ver com o destino do dinheiro público. **Vinculado** é o recurso "carimbado", atrelado a certos programas governamentais. É o caso dos convênios financiados por transferências voluntárias da União ou do Estado. A finalidade é sempre determinada e precisa. Ex.: construção de uma escola ou de um pronto-socorro, compra de alimentos para a merenda escolar, etc. **Não vinculados** são os demais recursos orçamentários, de aplicação inespecífica; sua origem perde identidade ao diluir-se no Caixa Geral do Município.*

Dessa forma, o Fundo de Saúde constitui fonte diferenciada de recursos e por isso, tem programação própria de desembolsos.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



Além do mais, como visto, o ordenador da despesa desse Fundo não pode ser o mesmo agente público que determina os demais pagamentos da Prefeitura.

11.9 Processamento da Despesa

A despesa do Fundo realiza-se como qualquer outra despesa pública. Integrante da Administração Centralizada, não há porque o Fundo dispor de uma estrutura própria para processamento de sua despesa, exceto nos casos em que o alto volume de recursos justifique tal especialização.

Nesse passo, não há porque o Fundo dispor de contabilidade própria, visto que toda a sua movimentação orçamentária e patrimonial será incorporada à Contabilidade Geral do Município, sem embargo de que esta produza relatórios individualizados que demonstrem, todo mês, a origem e a aplicação dos dinheiros movimentados pelo Fundo, advindos do SUS e mais aqueles apartados das receitas de impostos, além de demonstrativos operacionais, visando aprovação do respectivo Conselho, de modo a comprovar que as metas estabelecidas nos planos diretores e aprovadas nas peças orçamentárias estejam sendo atingidas.

Corroboram nossas assertivas o artigo 5º, da Portaria nº 059/GM, de 16/01/1998, ao determinar que os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais devidamente atualizados relativos aos recursos repassados às contas do FMS ficarão, permanentemente, à disposição do Conselho responsável pelo seu acompanhamento, e da fiscalização no âmbito dos Municípios e dos órgãos de controle interno e externo.

Assim, o Fundo Municipal de Saúde, por exemplo, deve apresentar ao respectivo Conselho, e, em audiência pública na Câmara dos Vereadores, relatório financeiro trimestral das



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



atividades do setor. É o que determina o artigo 12 da Lei federal 8.689, de 27/7/1993, como veremos no item a seguir.

Importante destacar, ainda, que o Ministério da Saúde, com o fito de oferecer aos gestores da saúde elementos hábeis para suas administrações, elaborou, por intermédio da Secretaria de Assistência à Saúde – SAS e do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde – CONASEMS, um Guia de Referências para Criação e Organização de um Fundo Municipal de Saúde, que indica a legislação pertinente, os primeiros passos para sua implantação, como o seu controle social deve ser exercido e propostas de lei de criação adaptáveis à situação político-econômico-social de cada Município, dentre outras referências.

[...]

Por fim é oportuno destacar que as instituições financeiras referidas no § 3º do artigo 164 da CF/88 são obrigadas a evidenciar, nos demonstrativos financeiros das contas correntes do ente da Federação, divulgados inclusive em meio eletrônico, os valores globais das transferências e as parcelas correspondentes destinadas ao Fundo de Saúde, observadas as normas editadas pelo Banco Central do Brasil.

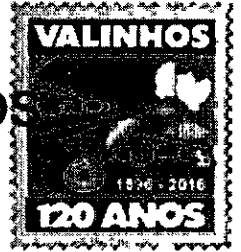
(Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Manual Básico Financiamento das Ações e Serviços Públicos de Saúde. Dezembro 2012).

Assim, a despeito da lei impor aos órgãos de saúde do Município o dever de manter registro contábil relativo às despesas efetuadas com ações e serviços públicos de saúde, isso não significa que o Fundo precise dispor de contabilidade própria, visto que toda a sua movimentação orçamentária e patrimonial deve ser incorporada à Contabilidade Geral do Município.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHO

ESTADO DE SÃO PAULO



Nesse aspecto, infere-se que não há óbice legal para se atribuir à Secretaria da Fazenda a competência para contabilização dos recursos do Fundo Municipal de Saúde. Aliás, a atual redação do artigo 4º da Lei 2.388/91 já disciplina a contabilização dos recursos do Fundo Municipal de Saúde junto à Secretaria da Fazenda.

Já no que concerne à **movimentação** financeira dos recursos do Fundo Municipal de Saúde temos que na qualidade de gestora municipal do SUS, a Secretaria Municipal de Saúde é o órgão que deve movimentar os recursos vinculados ao Fundo:

Do mesmo modo, no que tange à alteração que consta do artigo 4º do projeto verifica-se que pretende conferir ao Departamento do Fundo Municipal de Saúde a atribuição de autorizar o pagamento das despesas do Fundo.

A esse respeito, o art. 9º, inciso III c.c. art. 32, § 2º, ambos da Lei Federal nº 8.080/1990, atribuem à Secretaria Municipal de Saúde a condição de gestora local do SUS, sendo este o órgão que tem poder de gerir os recursos orçamentários e financeiros do Fundo, *in verbis*:

Art. 9º A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos:

[...]

III - no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente.

Art. 32.

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



§ 2º As receitas geradas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) serão creditadas diretamente em contas especiais, movimentadas pela sua direção, na esfera de poder onde forem arrecadadas.

Destarte, infere-se que a competência para ordenar os empenhos, liquidações e os pagamentos das despesas do Fundo Municipal de Saúde é do Secretário Municipal de Saúde, o que, aliás, é o entendimento do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS/MS), conforme se observa no Ofício nº 1462/2016 – AMML, referente ao procedimento preparatório nº 1.34.004.000538/2016-16, PRM-CPQ-SP nº 00007843/2016 (doc. anexo), bem como do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

“Na qualidade de gestora local do SUS, a Secretaria Municipal de Saúde é o órgão que deve movimentar os recursos vinculados ao setor. Assim, secretário ou diretor municipal de saúde devem ordenar a despesa do Fundo Municipal de Saúde

”

(Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Manual Básico Financiamento das Ações e Serviços Públicos de Saúde. Dezembro 2012).

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, o projeto reúne condições de constitucionalidade, ressalvada quanto à legalidade, nos termos do art. 9º, inciso III c.c. art. 32, § 2º, ambos da Lei Federal nº 8.080/1990, que compete à



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO



Secretaria Municipal de Saúde a movimentação dos recursos financeiros do Fundo, sendo em decorrência competência do Secretário Municipal de Saúde ordenar as despesas do Fundo Municipal de Saúde. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

É o parecer. Tz

D.J., aos 14 de setembro de 2016.


Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL EM CAMPINAS E REGIÃO/SP
Rua: Conceição, 340 – Centro – CEP 13010-050
Fone/Fax: (19) 3789-2338 – E-mail: PRSP-gabinete3-campinas@mpf.mp.br
<https://teiasocial.mpf.gov.br/index.php5/Gabinete3-campinas-mpf>

Campinas, 25/Jul/2016

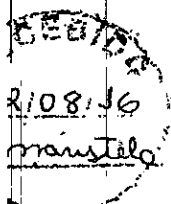
Ofício nº 1462/2016-AMML
PRM-CPQ-SP-00007843/2016

Excelentíssima Senhora
RITA DE CÁSSIA LONGO LAHR
Secretária de Saúde de Valinhos
Rua Antônio Carlos, 301 - Centro
Valinhos/ SP - CEP:13276-000

Ref. Procedimento Preparatório nos autos 1.34.004.000538/2016-16

Senhora Secretária,

Tramita nesta Procuradoria o procedimento preparatório em epígrafe, instaurado com a finalidade de apurar eventuais irregularidades na aplicação de verbas destinadas à saúde no município de Valinhos.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL EM CAMPINAS E REGIÃO/SP
Rua Conceição, 340 – Centro – CEP 13010-050
Fone/Fax: (19) 3739-2338 – E-mail: PRSP-gabinete3-campinas@mpf.mp.br
<https://teiasocial.mpf.gov.br/Index.php5/Gabinete3-campinas-mpf>

Visando instruir o procedimento supracitado, requisita-se, nos termos do artigo 8º, II, da Lei Complementar 75/93, que informe, no prazo de 20 (vinte dias), contados do recebimento deste, se houve regularização, acompanhada de documentação comprobatória, ou justificativa, em caso de negativa, dos seguintes itens:

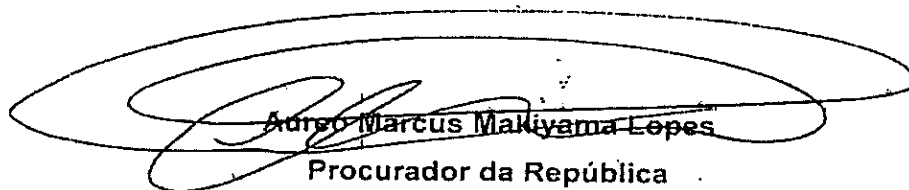
a) Ordens de empenho, liquidação e pagamentos das despesas do Fundo Municipal de Saúde pelo Prefeito, em desobediência ao artigo 2] da Lei Municipal 4.684/2011, combinado com o inciso III, do artigo 9º e parágrafo 2º do artigo 32 da Lei 8.080/90;

b) Complementação do pagamento, a título de atualização monetária, do pagamento realizado em 07/10/2015, referente à devolução no importe de R\$ 203.101,26, utilizados indevidamente;

c) Comprovação dos gastos no montante de R\$ 2.610.380,14;

d) Gasto indevido, no valor de R\$ 249.125,89, na compra de medicamentos.

Atenciosamente,


André Marcus Makiyama Lopes
Procurador da República



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE VALINHOS



12

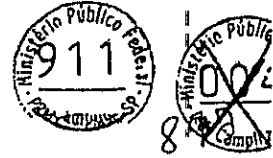
Inquérito Civil nº 68/2014-6 - Valinhos

1. Trata-se de inquérito civil instaurado em 26 de Fevereiro de 2.014, a partir de Representação oferecida por Vera Lucia Soveral da Silveira (fls. 03/12), noticiando que as verbas relacionadas à área da saúde, resultantes do Orçamento Municipal (por meios próprios ou oriundas de repasses do Governo Federal) não estariam sendo devidamente aplicadas.

Noticiou-se, ainda, que através de relatório da Comissão Fiscal do Conselho Municipal de Saúde, durante o ano de 2.013, verbas públicas destinadas à área de saúde permaneceram sem aplicação durante longo período de tempo, permanecendo investidas em aplicações bancárias, e, além disso, foram identificadas movimentações financeiras com indícios de irregularidades no que se trata ao SUS (LC 141/2012), como entradas de verbas por repasses cuja saída consta exatamente o montante repassado.

Também foram detectados nos meses de maio e junho de 2.013 pagamentos efetuados com recursos da conta vigilância em saúde, cujos comprovantes são apresentados pela empresa *Corpus Saneamento e Obras Ltda.* (R\$ 103.111,26 e R\$ 100.000,00) para a operação cidade limpa, violando o artigo 4º, VI, da LC 141/2012, pelo qual, *in verbis*: "não constitui despesas com ações e serviços públicos de saúde limpeza urbana e remoção de resíduos".

De início, por oportuno, reiteram-se os relatórios de fls. 746/752 e 808/809, elaborados, respectivamente:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE VALINHOS

15

em 22 de janeiro e em 20 de novembro de 2015, quando das últimas prorrogações de prazo para conclusão deste inquérito civil.

2. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), no processo TC-001713/026/13, emitiu parecer favorável às contas da Prefeitura Municipal de Valinhos no exercício de 2013, conforme se vê às fls. 811/828. No julgamento, contudo, não foi examinada pontualmente a questão relativa à malversação dos recursos públicos municipais destinados à saúde, sendo tal análise técnica feita pela auditoria do DENASUS/MS.

3. O Relatório Final do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS/MS), às fls. 844/892, apontou que o Município de Valinhos aplicou na área de saúde em 2013, de seus recursos considerados próprios, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) exigido em Lei, em conformidade com o artigo 7º da Lei Complementar nº 141/2012.

Em relação aos aspectos assistenciais, o Secretário Municipal de Saúde de Valinhos comprovou a efetiva administração das unidades de saúde e projetos em andamento, restando melhorias pontuais e correções descritas no relatório.

Todavia, quanto aos aspectos financeiros, consta do Relatório Final que o expediente adotado no Município de Valinhos está em desacordo com o artigo 2º da Lei Municipal nº 4.687/2011, combinado com inciso III, do artigo 9º, e parágrafo 2º, do artigo 32, da Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/90) e suas alterações, pelo fato de o Secretário Municipal de Saúde de Valinhos não ordenar os empenhos, liquidações e os pagamentos das despesas do Fundo Municipal de Saúde, mas sim o Prefeito Municipal, o Secretário da Fazenda e Diretores de Finanças e Tesouraria.

Em relação às despesas, verificou-se que houve despesa na ordem de R\$ 203.101,26 (duzentos e três mil, cento e um Reais e vinte e seis centavos) em área alheia à saúde.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE VALINHOS



M.P.

Após a auditoria, contudo, tal valor foi devolvido pelo gestor municipal, no dia 07/10/2015, porém, sem a devida correção monetária. Portanto, deve o gestor devolver, de recursos próprios, o valor devido a título de correção monetária.

Despesas na ordem de R\$ 2.610.380,14 (dois milhões, seiscentos e dez mil, trezentos e oitenta Reais e catorze centavos) não foram comprovadas por meio dos documentos correlatos.

Houve despesa também na ordem de R\$ 249.125,89 (duzentos e quarenta e nove mil, duzentos e quinze Reais e oitenta e nove centavos), que foram utilizados em pagamentos indevidos de medicamentos.

Por fim, revela o Relatório Final do DENASUS/MS que a Comissão da Unidade de Avaliação e Controle da Secretaria municipal de Valinhos não realizou as avaliações mensais das metas do Plano Operativo e também não foram elaborados relatórios mensais de fiscalização, da execução, acompanhamento, supervisão, avaliação preliminar, quantitativa e qualitativa do atendimento prestado pela Santa Casa, no exercício de 2013, referente ao Convênio nº 007/2010. O Relatório de Gestão/2013 também não foi encaminhado ao Conselho Municipal de Saúde de Valinhos dentro do prazo estabelecido no artigo 36, § 1º, da Lei Complementar nº 141/2012.

4. De acordo com o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), compete à Justiça Federal processar e julgar as causas relativas ao desvio de verbas do SUS, independentemente de se tratar de repasse fundo a fundo ou de convênio, visto que tais recursos estão sujeitos à fiscalização federal, atraindo a incidência do disposto no artigo 109, IV, da CF/88 e no enunciado nº 208 da Súmula do STJ¹.

¹ Súmula 208-STJ: Compete à Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE VALINHOS



Os Estados e Municípios, quando recebem verbas destinadas ao SUS, possuem autonomia para gerenciá-las. No entanto, tais entes continuam tendo a obrigação de prestar contas ao Tribunal de Contas da União, havendo interesse da União na regularidade do repasse e na correta aplicação desses recursos.

Conforme o STJ², a solução do presente caso não dependeria da discussão se a verba foi incorporada ou não ao patrimônio do Município. O que interessa, na situação concreta, é que o ente fiscalizador dos recursos é a União, através do Ministério da Saúde e seu sistema de Auditoria, conforme determina o art. 33, § 4º, da Lei n.º 8.080/90, *in verbis*:

Art. 33. Os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde.

(...)

§ 4º. O Ministério da Saúde acompanhará, através de seu sistema de auditoria, a conformidade à programação aprovada da aplicação dos recursos repassados a Estados e Municípios. Constatada a malversação, desvio ou não aplicação dos recursos, caberá ao Ministério da Saúde aplicar as medidas previstas em lei.

A propósito, segundo o Procurador da República Edilson Vitorelli Diniz Lima³, *"são de atribuição do Ministério Público Federal as ações penais e de improbidade administrativa decorrentes da malversação de recursos no âmbito do Sistema Único de Saúde, ainda que incorporados nos fundos estaduais e municipais de saúde, independentemente de se*

² STJ, 3ª Seção, AgRg nº CC 122.555-RJ, Rel. Min. Og Fernandes, julgado em 14/8/2013.

³ http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/cdr5/noticias-1/eventos/encontros/docs-xi-encontro/docs-dia-29-de-setembro/competencia_edilson29092009saude.ppt



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE VALINHOS

900



perquirir qual ente federado efetuou o aporte, em razão do disposto no art. 33, da Lei 8.080/90. E não são de atribuição do MPF as demandas que envolvam a justiciabilidade do direito à saúde, ou seja, a prestação ou melhoria de serviços específicos relativos a determinado(s) usuário (s), que não tenham uma repercussão sistêmica geral”.

5. Face ao exposto, em razão dos fatos atrair a competência da Justiça Federal (artigo 109, inciso I, da Constituição da República), com arrimo no artigo 16 do Ato Normativo nº 484-CPJ, de 05 de outubro de 2006, remetam-se os presentes autos ao Ministério Público Federal em Campinas, a fim de que sejam adotadas as medidas cabíveis em relação às irregularidades reveladas no Relatório Final da Auditoria nº 15.636, realizada pelo DENASUS/MS, na Secretaria Municipal de Saúde do Município de Valinhos, providenciando-se uma cópia deste despacho no ofício a ser encaminhado ao Ministério Público Federal.

Valinhos, 08 de abril de 2016.

TATSUO TSUKAMOTO
2º Promotor de Justiça de Valinhos

Julio Justo Peter
Julio Justo Peter
Assistente jurídico

⁴ Art. 16. Constatado que o fato descrito na representação não se insere na atribuição do membro do Ministério Público que a receber, este deverá encaminhá-la ao órgão dotado de atribuição, comunicando-se ao representante.

À Comissão de Justiça e Redação,

Segue para conhecimento, parecer da lavra da procuradora Rosimeire Cardoso Barbosa, para o que for do entendimento de Vossas Excelências.

Valinhos, 16 de setembro de 2016

Ana Claudia Mariante

Diretoria Jurídica