

DESVIOS DE VERBAS DO SUS – PARÂMETROS PARA UMA NECESSÁRIA E URGENTE DEFINIÇÃO DA COMPETÊNCIA

MISAPPROPRIATING FUNDS FROM SUS - PARAMETERS FOR A
NECESSARY AND URGENT DEFINITION OF JURISDICTION

MALVERSACIÓN DEL SUS - PARÁMETROS PARA UNA NECESARIA Y
URGENTE DEFINICIÓN DE COMPETENCIA

Resumo:

A competência para apreciar e julgar malversação de verbas do Sistema Único de Saúde (SUS) será da Justiça Estadual em casos de transferências automáticas ou obrigatórias. Por outro lado, se as verbas transferidas aos Estados, Distrito Federal e Municípios se originarem de transferências voluntárias, com objeto específico, a competência será federal.

Abstract:

The jurisdiction to assess and judge misappropriating funds from the Unified Health System (SUS) will be of the state courts in cases of mandatory or automatic transfers. On the other hand, if the funds transferred to the states, Federal District and Municipalities are derived from voluntary transfers, with particular object, the jurisdiction is federal.

Resumen:

La competencia para apreciar y juzgar a la malversación del Sistema Único de Salud (SUS) será de la Justicia Estatal en casos de transferencias automáticas u obligatorias. Por otra parte, si el dinero transferido a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios tenga origen en transferencias voluntarias, con objeto específico, la competencia será federal.

* Especialista em Direito Constitucional, Penal e Processo Penal pela Universidade Cândido Mendes. Procurador da República - MPF. Professor na Faculdade Anhanguera de Anápolis e na Atame Pós-Graduação e Cursos.

Palavras-chaves: SUS, malversação, competência, transferências.

Keywords: SUS, Misappropriating, jurisdiction, transfers.

Palabras clave: SUS, malversación, competencia, transferencias.

INTRODUÇÃO

É gigantesca a celeuma estabelecida pela jurisprudência pátria em relação à competência para processar e julgar desvios ou malversação de recursos públicos do Sistema Único de Saúde (SUS) transferidos pela União aos entes federativos.

Ora se decide que as verbas transferidas pela União se incorporam ao patrimônio do Estado ou da municipalidade, o que confere competência à Justiça Estadual (STJ AGRESP 200401729120), ora prolatam que as verbas deslocadas do SUS estão sujeitas à supervisão do Ministério da Saúde, o que atrairia a competência federal (STF RE 196.982-2-PR).

Tais contradições causam uma exacerbada insegurança jurídica.

Essa ausência de uniformidade tem deixado ao alvedrio dos membros dos Ministérios Públicos Estaduais e Federal a definição de quem terá atribuição para ajuizamento das ações penais e de improbidade administrativa, sem olvidar que, para estas últimas, as pessoas jurídicas interessadas também possuem legitimidade, segundo o art. 17 da Lei n. 8.429/92.

Como há decisões que reconhecem a competência tanto da Justiça Estadual quanto da Federal, conforme citado, as ações tem sido recebidas e processadas em ambas as Justiças Comuns.

Assim, está instaurada uma verdadeira balbúrdia, o que pode provocar uma enxurrada de anulações de ações pelo país afora, contribuindo sobremaneira para a impunidade de agentes políticos e terceiros ímprobos.

Diante desse contexto, traçarei breves linhas a respeito da competência nas questões que envolvem repasses de verbas federais do SUS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

DA DESCENTRALIZAÇÃO DO SUS E DO REPASSE FUNDO A FUNDO

O Sistema Único de Saúde (SUS) compreende todas as ações e serviços de saúde estatais das esferas federal, estadual, municipal e distrital, bem como os serviços privados de saúde contratados ou conveniados.

Com efeito, a gestão do SUS ocorre de maneira descentralizada, conforme engendrado no art. 198, I, da Constituição Cidadã, e regulamentado pela Lei Orgânica da Saúde (Lei n. 8.080/1990) e pela Lei n. 8.142/1990.

No mesmo sentido, dispõe o § 3º do art. 77 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional n. 29, de 2000:

Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os **transferidos pela União** para a mesma finalidade serão aplicados por meio de **Fundo de Saúde** que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal. (grifos nossos)

Assim, os repasses efetuados pela União aos entes federativos são efetuados por meio dos Fundos de Saúde, sendo denominadas transferências Fundo a Fundo.

Tais transferências são enquadradas como transferências compulsórias, isto é, aquelas às quais a União é obrigada a repassar ao Estado ou Município, em cumprimento aos ditames constitucionais e legais.

De fato, o art. 3º da Lei n. 8.142/1990 preconiza que os recursos da Saúde serão repassados de forma regular e automática para os Municípios, Estados e Distrito Federal, de acordo com os

critérios previstos no art. 35 da Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990.

Abeberando da Lei n. 8.147/1990 e do sítio do próprio Fundo Nacional de Saúde, colhe-se o seguinte conceito de transferência Fundo a Fundo:

A transferência Fundo a Fundo consiste no repasse de valores de forma, regular e automático, diretamente do FNS para os Estados e Municípios e Distrito Federal, independentemente de convênio ou instrumento similar.

Destina-se ao financiamento das ações estratégicas e serviços de saúde.¹

Destarte, os recursos repassados aos entes federados “fundo a fundo” são regulares e automáticos, não dependendo da voluntariedade do gestor federal, decorrendo da gestão descentralizada do SUS.

Portanto, tais recursos, uma vez depositados nos Fundos estaduais e municipais, são incorporados ao patrimônio do respectivo ente federativo.

De posse dos valores, os gestores tem liberdade para definir o destino dos gastos, de acordo com as necessidades e prioridades locais, desde, é claro, que sejam aplicados na cobertura das ações e dos serviços de saúde.

Essa autonomia do gestor estadual, distrital ou municipal atesta que as verbas foram incorporadas ao patrimônio do ente político.

Corroborando tal entendimento, constata-se que a fiscalização de sua aplicação compete aos Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde, nos termos do art. 1º da Lei n. 8.142/1990, c/c § 3º do art. 77 do ADCT.

Por corolário, a apreciação de tais contas compete ao Tribunal de Contas dos Estados ou dos Municípios (onde existe), salvo, excepcionalmente, auditoria do Ministério da Saúde.

Se há incorporação ao patrimônio do ente federativo, a competência para processar e julgar possível desvio ou malversação é

¹ Disponível em: <http://www.fns.saude.gov.br/ConsultaFundoafundo.asp>.

da Justiça Estadual, nos termos da Súmula 209 do Superior Tribunal de Justiça: “Compete à Justiça Estadual processar e julgar prefeito por desvio de verba transferida e incorporada ao patrimônio municipal”.

Ademais, tal entendimento está em perfeita consonância com a Súmula 208² do STJ, haja vista que se contas são prestadas perante os órgãos locais, Conselhos Estaduais e Municipais, TCE e/ou TCMs, a competência jurisdicional será Estadual.

DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

A par das transferências Fundo a Fundo, a União não raras vezes repassa voluntariamente verbas aos Estados, Distrito Federal e Municípios para aplicação nos serviços de saúde.

Esses repasses, diferentemente do que ocorre com os realizados Fundo a Fundo, são vinculados a determinado objeto e as contas são prestadas perante órgãos federais.

Se referem às verbas destinadas à construção de determinado Posto de Saúde, Hospital, à aquisição de medicamentos previamente definidos, à contratação de determinados profissionais da área da saúde, etc.

Materializam-se por meio de convênios, contratos de repasse ou instrumentos congêneres.

Ressalte-se que o objeto de tais avenças é pré-definido entre o ente que almeja receber as verbas e o órgão da União, dependendo de prévia aprovação pelo órgão federal, o que denota o interesse direto e específico do ente federal.

Por se cuidarem de recursos com fim determinado e estarem sujeitos à prestação de contas perante o órgão federal participante, o gestor estadual, distrital ou municipal, após a assinatura do convênio ou contrato de repasse, não possui autonomia para

² “Compete à Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal.”

promover qualquer alteração no projeto, o que atesta o interesse federal e afasta a incorporação dos valores.

Portanto, possíveis crimes ou improbidades no manuseio das verbas transferidas a título voluntário, com destinação específica, deverão ser apreciadas pela Justiça Federal, dando-se eficácia às Súmulas 208 e 209 do STJ.

CONCLUSÃO

A competência para processamento e julgamento de ações que tenham como causa desvios ou malversação de recursos repassados pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios pauta-se pela natureza das transferências.

Tratando-se de verbas transferidas automaticamente e regularmente, Fundo a Fundo, a competência será da Justiça Estadual, em razão da incorporação dos recursos aos cofres do ente federativo.

Por outro lado, cuidando-se de repasses derivados de transferências voluntárias, por meio de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere, com objeto determinado, a competência será da Justiça Federal, haja vista a não incorporação dos valores ao patrimônio do Município ou do Estado.

Interpretação contrária, como a adotada no RE 196.982-2-PR, levaria a conferir-se ao Ministério Público Federal e à Justiça Federal atuação ampla e irrestrita em relação à fiscalização da aplicação dos recursos da saúde, alijando-se totalmente o *parquet* e a magistratura estaduais de tal seara.

Seria o mesmo que se dizer que todo e qualquer fato relacionado a verbas da saúde de todo e qualquer Estado ou Município do país, bem como do Distrito Federal, escaparia das atribuições do Ministério Público Estadual e da competência da Justiça Estadual.

Ora, tal entendimento não pode prosperar, sob pena de se hipertrofiar as atribuições e a competência do *parquet* e da magistratura federais e, assim, inviabilizá-las. No mesmo passo, olvidar

e desmerecer a importância e a expertise do Ministério Público dos Estados e da Justiça Estadual, em um assunto de interesse de todos, contribuiria, demasiadamente, para a impunidade dos (ir)responsáveis e para a perpetuação da corrupção no país.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 28 jun. 2010.

BRASIL. *Lei n. 8.080/1990*. Lei Orgânica da Saúde. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 28 jun. 2010.

BRASIL. *Lei n. 8.142/1990*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm>. Acesso em: 28 jun. 2010.

