

REQUERIMENTO
(Do Sr. Geraldo Resende)

Requer o envio de Indicação ao Poder Executivo, relativa às providências quanto ao não cumprimento da Emenda Constitucional nº 29, por parte do Estado de Mato Grosso do Sul, conforme Nota Técnica 009/2005 do Sistema de Informações em Orçamentos Públicos de Saúde – SIOPS, do Ministério da Saúde.

Senhor Presidente:

Nos termos do art. 113, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requero a V. Exª. seja encaminhada ao Poder Executivo a Indicação em anexo, sugerindo que sejam tomadas as providências cabíveis, através do Ministério da Saúde, quanto ao não cumprimento da Emenda Constitucional nº 29, por parte do Estado de Mato Grosso do Sul, conforme Nota Técnica 009/2005 do Sistema de Informações em Orçamentos Públicos de Saúde – SIOPS, do Ministério da Saúde.

Sala das Sessões, em junho de 2005.

Deputado GERALDO RESENDE



INDICAÇÃO Nº , DE 2005
(Do Sr. Geraldo Resende)

Sugere a tomada de providências quanto ao não cumprimento da Emenda Constitucional nº 29, por parte do Estado de Mato Grosso do Sul, conforme Nota Técnica 009/2005 do Sistema de Informações em Orçamentos Públicos de Saúde – SIOPS, do Ministério da Saúde.

Excelentíssimo Senhor Ministro da Saúde:

É na esteira do projeto que cria a "Lei de Responsabilidade Sanitária", que trazemos a lume, as mazelas impostas à saúde pública em Mato Grosso do Sul.

De antemão necessário ressaltar a extrema felicidade do Ministério da Saúde em ofertar à sociedade brasileira, um projeto de Lei de Responsabilidade Sanitária que finalmente estabelece punições, como multas, suspensão dos direitos políticos e até mesmo reclusão de seis meses a um ano, aos gestores de saúde, públicos e/ou privados (prestadores de serviço conveniados ao SUS), que não cumprirem metas de atendimento e não destinarem os percentuais do orçamento definidos na Carta Magna e na legislação infraconstitucional.

Os pactos estabelecidos pelas Comissões Bipartite e Tripartite, sempre careceram de coercibilidade, ou seja, de elementos de obrigatoriedade e sanção, o que desnatura os atos administrativos, que ainda pressupõem auto-executoriedade e presunção de legalidade. Pois bem, com o projeto do Ministério da Saúde, passa a ser crime de responsabilidade sanitária desviar recursos da área da saúde, deixar de aplicar o percentual mínimo do orçamento para a área e fraudar informações do banco de dados do SUS.



A Lei de Responsabilidade Sanitária está alicerçada em obrigações comuns e específicas da União, estados e municípios, como a alocação de recursos para o financiamento da saúde de acordo com a Emenda Constitucional 29, que se submeterá ao Sistema Nacional de Regulação, Avaliação, Controle e Auditoria do SUS, que incidirá sobre o cumprimento das metas estabelecidas, mas também poderá propor a aplicação de penalidades, mesmo porque, será o instrumento de controle das transferências de recursos financeiros e do processo de ressarcimento aos fundos de saúde de valores utilizados ou recebidos indevidamente e identificados por auditorias.

Em que pese a Lei de Responsabilidade Sanitária ainda ser um projeto e estar sendo exposta à consulta pública que levará cerca de dois meses, o que de todo apoiamos e aplaudimos, fato é que, ofensas à Emenda Constitucional 29, como de todo ao sistema de financiamento da saúde pública no Brasil, vêm sendo perpetradas em vários Estados da Federação, o que já enseja uma tomada de posição contundente do Ministério da Saúde.

Identifica-se com clareza, no Estado de Mato Grosso do Sul, um ataque frontal à Constituição Federal, patrocinado pela Lei Estadual 2.261 de 16 de Julho de 2001, a chamada “Lei do Rateio”.

O caráter desairoso desta figura normativa foi explicitado no Parecer 0025/2003 do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, emanado a partir do Processo TC/MS 07459/2003 (apensado o Processo TC/MS 01062/2002), tratando do Balanço Geral do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, referente ao exercício financeiro de 2002, tendo por Relator o Augusto Conselheiro MAURÍCIO DA CUNHA E MENEZES WANDERLEY.

Neste parecer, o TCE/MS é explícito em asseverar que a “Lei do Rateio” é um artifício que “não pode receber guarida sustentável”, motivando uma série de ressalvas àquela prestação de contas, em grande parte fulcradas nos efeitos negativos e ilegais que a “Lei do Rateio” produz tanto na Educação quanto na Saúde Pública, de onde se apropria de recursos constitucionalmente vinculados, para sustentar a “Máquina do Estado”, ou seja, suas áreas-meio.



Naquela prestação de contas, evidenciou-se que o Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, deixou de aplicar em Educação, mais de R\$ 58 milhões; já da Saúde Pública, o Governo retirou cerca de R\$ 21 milhões.

Na época iniciamos várias ações cujo objetivo era fazer com que o Governo do Estado de Mato Grosso do Sul cumprisse não só a Constituição Federal, com, a partir do Parecer 0025/2003, a determinação do próprio Tribunal de Contas, sob a forma de ressalvas e recomendações tais como:

“1. RESSALVAS:

1.5 - Aplicação de recursos em Ações e Serviços de Saúde em percentual inferior ao previsto na Emenda Constitucional n.º29, de 23-9-2000.

1.8 - O Estado também, incluiu como despesas na MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o rateio dos custos de arrecadação, no valor de R\$ 58.136.959,86 com espeque na Lei nº 2.261/2001, contrariando frontalmente o artigo 71 da Lei 9.394/96. O artifício dessa lei estadual não pode receber guarida sustentável, visto que a Lei 9.394/96 é de caráter nacional. Portanto, há um conflito de leis, e no caso, a nacional prevalece sobre a estadual. Quando as ditas leis se conflitam, a menor cede lugar à maior.

1.10 - Procedendo a exclusão do valor proveniente do rateio previsto na Lei Estadual nº 2.161/2001, R\$ 58.136.959,86, os Restos a Pagar de R\$ 8.675.022,62 e as despesas das fontes 08 e 12 no valor de R\$ 17.362.326,24 e R\$ 33.471.484,96, constata-se que o Governo Estadual aplicou na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino a importância de R\$ 314.779.462,10, ou seja (12,32%) a menor, ficando, portanto, abaixo do valor mínimo constitucionalmente instituído.

1.11 - Com isso, o Gestor Estadual não cumpriu o mandamento constitucional expresso no Artigo 212 da Carta Magna e Artigo 198 da Constituição Estadual, apesar de alguns artifícios, restando para posterior aplicação, sem prejuízo das penalidades cabíveis, R\$



44.251.050,30 (quarenta e quatro milhões duzentos e cinquenta e um mil cinquenta reais e trinta centavos).

2. RECOMENDAÇÕES:

2.6 - Adotar providências para que as despesas relativas à educação, sejam incluídas apenas as da função e não as rateadas de recursos vinculados a outros órgãos ou área;

2.11 - Rever os critérios determinantes dos gastos com ações e serviços públicos de saúde;

2.16 - Adotar providências para que as receitas de transferências da União e os recursos do Estado destinados à Saúde, sejam aplicados integralmente através do Fundo de Saúde, conforme determina o § 3.º do artigo 77 dos ADCTs, acrescido pela Emenda Constitucional n.º 29 de 23-9-2000;

2.17 - Adotar providências para que não sejam incluídas como despesas de saúde, as rateadas de outros Órgãos, pois devem ser consideradas, apenas as efetivamente realizadas na função Saúde“.

Contudo, o Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, simplesmente ignorou tanto nossas diligências em prol do cumprimento de Carta Magna, quanto também ignorou as Ressalvas e Recomendações do TCE/MS.

Fato inexorável é que, nas Leis Orçamentárias de Mato Grosso do Sul, nos anos seguintes, 2003, 2004 e 2005, voltou a aparecer a apropriação da “Lei do Rateio”, sobre recursos constitucionalmente vinculados.

Em 2003, o desvio orçamentário na Saúde Pública chegou a absurdos R\$ 48 milhões, conforme se infere da Nota Técnica 009/2005, do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS, do Ministério da Saúde.

No anexo II, da Nota Técnica 009/2005, está bastante claro que o Mato Grosso do Sul não cumpriu a Emenda Constitucional nº 29, em



decorrência da incidência da Lei do Rateio sobre o Orçamento Público da Saúde daquele Estado. Aliás, essa é a anotação trazida na observação “7” do mesmo anexo. Ou seja, tecnicamente o Ministério da Saúde já não mais admite a apropriação patrocinada pela Lei do Rateio, como havia feito em análises anteriores. Porém, esta sábia consideração técnica, deve vir acompanhada de incisivas atitudes políticas e administrativas, sob pena de tornar a área técnica do Ministério, algo indolente e desprovido de qualquer crédito.

Pois bem, lastreado no já citado Parecer 0025/2003 do TCE/MS, que iniciamos uma série de atitudes cujo escopo sempre foi a sensibilização do Governo do Estado acerca do profundo desacerto em manter a aplicação da Lei Estadual 2.261/01.

Jamais obtivemos sucesso, muito pelo contrário, recebemos inúmeras manifestações do Governo do Estado ratificando seu propósito de permanecer em ofensa à Constituição Federal, como é o caso, do Ofício SERC\GAB\n.090\04, de 22 de março de 2004, firmado pelo próprio Secretário de Estado de Receita e Controle, encaminhado à Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul, onde se vê que do Orçamento total da Secretaria de Estado de Governo em 2002, R\$ 19 milhões, nada menos do que R\$ 1,7 milhão foi retirado das unidades orçamentárias da área da saúde. Desta “apropriação”, aproximadamente R\$ 104 mil saíram dos hospitais, postos de saúde, programas de prevenção entre outras “ações e serviços de saúde”, diretamente para custear “Passagens e Despesas com Locomoção” do Governador e seu staff.

Outro exemplo: R\$ 172 mil do Orçamento do Estado em 2002, pertencentes por força da Lei Maior à área da saúde, custearam “Serviços de Consultoria” do Fundo de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades Fazendárias.

Poderia se delongar o elenco escabroso, no rastro do ofício do Governo: “Salário-Família” da Procuradoria Geral do Estado, pago com dinheiro da saúde; “Material de Consumo” da Secretaria de Gestão de Pessoal e Gasto, pago com dinheiro da saúde; “Diárias” da Secretaria de Receita e Controle, pago com dinheiro da saúde.

Ora, a cada oportunidade de elaboração da Lei Orçamentária Anual, no âmbito de cada uma das Unidades da Federação é



imperiosa a vinculação de receita estadual para o setor da saúde pública, nos moldes do artigo 198 da Constituição Federal, em “ações e serviços públicos de saúde”.

Eis que o conceito de “ações e serviços públicos de saúde” é anterior à própria Emenda 29 datada de 13 de Setembro de 2000, estabelecido em verdade, desde o advento da norma criadora e regulamentadora do Sistema Único de Saúde, Lei 8.080 de 19 de Setembro de 1990.

Mesmo com a recepção da Lei 8.080/90 na Emenda Constitucional 29, algumas Unidades da Federação, caso de Mato Grosso do Sul, insistiram em patrocinar total confusão quanto ao entendimento da definição de “ações e serviços públicos de saúde”.

Essa situação levou o Conselho Nacional de Saúde, órgão de formulação e controle da execução da política nacional de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, presidido por ninguém menos que o próprio Ministro da Saúde, numa atitude corajosa, afirmativa e embasada tecnicamente, a exarar a Resolução 322 de 08 de Maio de 2003 estabelecendo diretrizes acerca da aplicação da Emenda Constitucional 29, onde se lê que:

“Para efeito da aplicação da Emenda Constitucional nº 29, consideram-se despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas (...) relacionadas a programas finalísticos e de apoio, inclusive administrativos que sejam de responsabilidade específica do setor de saúde, não se confundindo com despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que com reflexos sobre as condições de saúde. (...) Atendido ao disposto na Lei 8.080/90 (...) consideram-se despesas com ações e serviços públicos de saúde as relativas à promoção, proteção, recuperação e reabilitação da saúde, incluindo (...) ações administrativas realizadas pelos órgãos de saúde no âmbito do SUS e indispensáveis para a execução das ações indicadas nos itens anteriores;”

Temos, pois, claramente definido como os Estados devem proceder no momento da elaboração de seus orçamentos públicos, ao considerar o que são despesas e custos com ações e serviços públicos de saúde. Essa



definição está completamente divorciada do que foi estampado sem o menor pudor no já citado Ofício 090\04 da Secretaria de Estado de Receita e Controle.

A confessa irregularidade perpetrada pelo Governo do Estado, levou-nos a propor Ação Popular em face dos prejuízos que a Lei 2.261/01 causa à população, atualmente em grau de recursos, identificável como Apelação Cível 2004.010155-4, em trâmite pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul.

Ciente desta Ação Popular, o Ministério Público Federal – Procuradoria da República em Mato Grosso do Sul, representou a situação à Procuradoria da República que, identificando a óbvia e flagrante inconstitucionalidade, tal qual esse Tribunal de Contas, imediatamente interpôs Ação Direta de Inconstitucionalidade que pede a derrocada da norma estadual (Adin 3320/2004) proposta pelo próprio Procurador-Geral da República, Cláudio Fonteles, figura proba e sapientíssima que, na Adin classifica a “Lei do Rateio” como *“fraude no repasse de verbas para a saúde”*. Em outro trecho podemos ler que *“O Estado do Mato Grosso do Sul, ao aprovar a lei impugnada, busca sornateiramente se esquivar dessa obrigação constitucional, transferindo parte dos recursos da saúde para custear despesas administrativas da burocracia estatal”*.

Essa situação vem se repetindo: em 2003, a apropriação do Rateio sobre recursos das unidades orçamentárias da área de saúde foi prevista em quase R\$ 14 milhões. Vejam: “valor previsto”. Eis que, na Nota Técnica 009/2005 do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIPOS –, do Ministério da Saúde evidenciou-se que o Governo do Estado não só se acha no direito de desrespeitar esse Tribunal de Contas, como abusa desse pretense direito, já que, em verdade, o valor apropriado pela “Lei do Rateio”, foi de R\$ 48 milhões, ou seja, uma diferença no final do exercício entre previsão e realização, de absurdos R\$ 34 milhões.

Infelizmente não dispomos dos números totais sobre a prestação de contas do exercício de 2004, contudo, naquele ano a subtração prevista na saúde foi superior a R\$ 19 milhões para todo o exercício, porém, somente no primeiro semestre de 2004, segundo o próprio Secretário de Estado de Saúde, no OF.GAB.SES/MS N° 0227/04 de 10 de agosto passado, a apropriação se aproximou da marca de R\$ 27 milhões.



Daí podemos concluir que seguramente mais de R\$ 55 milhões deixaram de ser utilizados em ações de serviços de saúde, conforme preconiza a EC 29, o que nos leva a deduzir que mais de 30% do orçamento para a pasta da Secretaria Estadual de Saúde foram investidos em outras áreas.

O que realmente nos causa indignação é que apesar de vários setores públicos terem identificado a Lei do Rateio como uma nódoa, um verdadeiro tumor maligno no orçamento da saúde pública, absolutamente nada foi efetivamente feito para se coibir essa manobra espúria, fora do âmbito do Judiciário.

Vemos que se deposita nas mãos do Ministério da Saúde a grande responsabilidade de fazer fluir para a saúde pública, os recursos constitucionais que lhe têm sido sonogados nestes anos, na monta de centenas de milhões de reais.

Está calcada na atuação do Ministério da Saúde, na repercussão que dará às decisões e observações de sua área Técnica Orçamentária, a esperança daqueles que aguardam a vida trazida pela doação de órgãos à fila de transplantes; dos que estão presos às máquinas de hemodiálise; dos que vêm reduzir leitos no Hospital Regional e a “intervenção” na Santa Casa; dos que são atendidos (quando são) em corredores, dos que sabem das crianças indígenas morrendo por desnutrição; dos que em pleno século 21 tomam conhecimento de que dezenas de mulheres – pasmem! – estão morrendo durante a gravidez, fato que mais uma vez colocará o Mato Grosso do Sul na mídia nacional, como um dos primeiros colocados entre os membros da Federação no ranking do número de óbitos que interrompem o ciclo gravítico puerperal; dos que lamentam a existência de vários hospitais inacabados espalhados pelo Estado, como nas cidades de Guia Lopes da Laguna, Novo Horizonte do Sul e Rio Negro, e de tantos outros que, mesmo concluídas suas obras, não entram em funcionamento ou mesmo fecham suas portas.

Para tanto, Ministério da Saúde já pode espelhar-se na atitude incisiva do Tribunal de Contas da União que lhe determinou a estrita observância da Emenda 29/2001, em decisão exarada em 26 de Abril próximo passado, no Acórdão 646/2005-TCU-2ª Câmara, Processo: TC 009.917/2004-0, onde se acata parcialmente, representação da Frente Parlamentar da Saúde da Câmara Federal. Sucintamente destacamos no acórdão os seguintes trechos:



“9.2. determinar ao Ministério da Saúde, caso ainda não esteja ocorrendo, que atente para os limites mínimos de recursos a serem aplicados nas ações e serviços públicos de saúde atualmente dispostos no artigo 7º da Emenda Constitucional 29/2000 e, futuramente, na Lei Complementar prevista no artigo 198, § 3º, da Constituição Federal;

(...)

9.4. determinar à Secretaria de Atenção à Saúde – SAS que informe, por ocasião da prestação de contas do exercício de 2005, as medidas e os resultados alcançados quanto ao atendimento dos subitens 9.2 e 9.3 supra;”

Assim, essa indicação tem por escopo, incitar o Ministério da Saúde a que faça valer sua indeclinável envergadura moral, as razões de suas atribuições, e principalmente os desígnios de sua área Técnica Orçamentária, mesmo porque conta com o respaldo de seu próprio Sistema de Informações em Orçamentos Públicos em Saúde – SIPOS, da Procuradoria Geral da República, do Tribunal de Contas da União e principalmente da sociedade em geral.

Sala das Sessões, em junho de 2005.

**Deputado GERALDO RESENDE
PPS/MS**

