



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00175034/2019

RECOMENDAÇÃO Nº 6/2019/PFDC/MPF

A Sua Excelência o Senhor
Ministro de Estado
LUIZ HENRIQUE MANDETTA
Ministério da Saúde
Esplanada dos Ministérios, Bloco G – Ed. Sede
NESTA

Assunto: Contingenciamento dos recursos dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), Equipes de Saúde da Família (ESF), Equipes de Saúde Bucal (ESB) e outros.
PA: 1.00.000.007862/2019-26

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, especificamente as previstas nos artigos 127 e 129, inciso II, da Constituição da República, e no artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, vem expor e RECOMENDAR o que segue:

A Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão recebeu delegação expressa do Procurador-Geral da República para dirigir-se às autoridades referidas no § 4º do artigo 8º da Lei Complementar nº 75/1993, a teor do disposto na Portaria PGR/MPF nº 567, de 21 de julho de 2014 (cópia anexa).

O Ministério Público constitui instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, que possui a incumbência constitucional de promover a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, adotando, para tanto, as medidas judiciais e extrajudiciais necessárias ao exercício de suas funções constitucionais.

A Portaria nº 386, de 14 de março de 2019, do Ministério da Saúde, suspendeu a transferência de incentivos financeiros referentes aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), Equipes de Saúde da Família (ESF), Equipes de Saúde Bucal (ESB), Núcleo Ampliado de Saúde da Família e Atenção Básica (NASF-AB), Equipes de Consultório na Rua (ECR), Equipes de Saúde da Família Fluvial/Unidade Básica de Saúde da Família Fluvial (ESFF/UBSF), Equipes de Saúde no Sistema Prisional (ESP) e Unidade Odontológica Móvel (UOM), dos municípios que não alimentaram o SISAB (e-SUS AB), por três competências consecutivas (outubro, novembro e dezembro de 2018).

Em anexo à referida Portaria, consta uma lista com dezenas de Municípios que tiveram suspensos os repasses de recursos financeiros, em razão da ausência de alimentação do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

sistema de informação em saúde (SISAB (e-SUS AB), em três meses consecutivos. No entanto, não há referência na Portaria da inequívoca ciência dos Municípios quanto à irregularidade verificada e à abertura de prazo para a regularização.

É inquestionável a necessidade de regularização do registro da produção assistencial nos sistemas de informação em saúde, mas esta precisa necessariamente seguir os princípios da Administração Pública e do devido processo legal, e, portanto, deve ser garantida aos municípios a oportunidade de ampla defesa e contraditório, e a todos os cidadãos, a transparência do processo administrativo e da motivação da decisão administrativa.

A saúde é direito fundamental previsto no art. 6º, *caput*, da Constituição Federal, sendo que as respectivas ações e serviços públicos são de “relevância pública”, “cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado” (art. 197, *caput*, da Constituição da República).

Dessa forma, a matéria relativa à regulamentação, à fiscalização, ao controle e à execução das ações e serviços de saúde possui reserva de lei, por expressa disposição constitucional. O art. 198, § 3º, III, da Constituição da República também determina à lei complementar dispor sobre “as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal”.

Em cumprimento ao referido mandamento constitucional foi editada a Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012, a qual estabelece normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde (art. 1º, IV). As verbas destinadas às ações e serviços de saúde, no âmbito do SUS, são transferências legais, obrigatórias, de caráter continuado (art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal), que não admitem suspensão, conforme previsão contida no art. 22 da Lei Complementar 141/2012:

Art. 22. É vedada a exigência de restrição à entrega dos recursos referidos no inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal na modalidade regular e automática prevista nesta Lei Complementar, os quais são considerados transferência obrigatória destinada ao custeio de ações e serviços públicos de saúde no âmbito do SUS, sobre a qual não se aplicam as vedações do inciso X do art. 167 da Constituição Federal e do art. 25 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000.

Parágrafo único. A vedação prevista no *caput* não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega dos recursos:

- I - à instituição e ao funcionamento do Fundo e do Conselho de Saúde no âmbito do ente da Federação; e
- II - à elaboração do Plano de Saúde.

Sempre que verificar o descumprimento das regras contidas na referida Lei Complementar, o Ministério da Saúde “dará ciência à direção local do SUS e ao respectivo Conselho de Saúde, bem como aos órgãos de auditoria do SUS, ao Ministério Público e aos órgãos de controle interno e externo do respectivo ente da Federação, observada a origem do recurso para a adoção das medidas cabíveis” (§ 5º do art. 39 da LC 141/2012), ou seja, o descumprimento das obrigações pelo gestor poderá ensejar providências legais por parte do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Ministério Público, do Tribunal de Contas e do Departamento Nacional de Auditorias do SUS (DENASUS), sempre observadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

A Lei Complementar 141/2012 prevê a possibilidade de suspensão dos repasses pelo descumprimento de obrigações somente nos casos de transferências voluntárias (art. 39, § 6º).

O art. 39 da norma respectiva dispõe sobre o registro eletrônico centralizado das informações de saúde referentes aos orçamentos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O § 2º do mesmo dispositivo atribui aos gestores a obrigação de efetuar o registro fidedigno de dados no sistema respectivo, enquanto o § 3º delega ao Ministério da Saúde estabelecer diretrizes e prazos para o cumprimento dessa obrigação.

Em situação semelhante, na qual se debatia sobre a legitimidade da suspensão do repasse de recursos ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Cautelar 2.939/RO, entendeu que “a imposição de restrições de ordem jurídica, pelo Estado, quer se concretize na esfera judicial, quer se realize no âmbito estritamente administrativo, supõe, para legitimar-se constitucionalmente, o efetivo respeito, pelo Poder Público, da garantia indisponível do *due process of law*, assegurada, pela Constituição da República (art. 5º, LIV), à generalidade das pessoas, inclusive às próprias pessoas jurídicas de direito público, eis que o Estado, em tema de limitação ou supressão de direitos, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva e arbitrária”¹.

Desse modo, afronta os princípios constitucionais da legalidade e do devido processo legal a previsão, em ato normativo infralegal, de suspensão de repasse de recursos da saúde sem observância às garantias do contraditório e da ampla defesa.

É preciso lembrar, ainda, que o momento para realização da referida suspensão é inoportuno, uma vez que a mídia tem noticiado a iminência de uma epidemia de dengue no país², sem falar dos surtos de gripe h1n1 nos Estados do Amazonas, Acre e Ceará³ e de sarampo, em todo o país, sendo que o Brasil recentemente perdeu o certificado internacional de país livre dessa última doença⁴. Sendo fato notório o papel fundamental que os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e as Equipes de Saúde da Família (ESF) desempenham na prevenção e erradicação de tais doenças, conclui-se que a suspensão do repasse de recursos federais a serviços dessa natureza pode causar danos irreparáveis à saúde da coletividade, o que, por sua vez, poderá ensejar a responsabilização civil e administrativa dos agentes públicos.

1 STF, Plenário, AC 2.939 MC-REF/RO, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe 30-10-2014.

2 Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/03/26/numero-de-casos-dengue-no-rio-aumenta-quase-60percent-em-2019.ghtml>>. Acesso em 26 mar. 2019.

3 Disponível em: <<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2019/02/25/apos-mortes-amazonas-adota-medidas-para-controlar-h1n1.ghtml>>. Acesso em 26 mar. 2019.

4 Disponível em: <<https://saude.abril.com.br/medicina/brasil-vai-perder-certificado-sarampo/>>. Acesso em; 26 mar. 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Diante do exposto, vem RECOMENDAR a Vossa Excelência que revogue a Portaria nº 386, de 14 de março 2019, do Ministério da Saúde, a fim de garantir que não sejam prejudicados os Municípios nela listados.

Na forma do artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93, fixa-se o prazo de 10 (dez) dias, a contar do recebimento, para informar:

- i) quais as medidas que serão adotadas para o cumprimento do disposto nesta Recomendação ou as razões para o seu não acatamento;
- ii) quais os documentos que demonstram a publicidade do processo de apuração da irregularidade e notificação dos Municípios para exercício da defesa e contraditório, providenciando o encaminhamento respectivo;
- iii) quais os critérios utilizados para determinar que não há produção do serviço e de que maneira foi dada ampla publicidade a estes critérios;
- iv) quais as providências tomadas pelo Ministério da Saúde no sentido de apoio técnico a cada município, a fim de possibilitar a regularização do registro das informações em saúde, para evitar desassistência aos usuários dos serviços;
- v) quais as providências tomadas pelo Ministério da Saúde para cumprir o seu dever de apoio técnico, de modo a orientar e capacitar periodicamente os gestores municipais sobre o preenchimento dos sistemas de produção assistencial respectivos.

Brasília, 8 de abril de 2019.

DEBORAH DUPRAT
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

LISIANE BRAECHER
Coordenadora GT Saúde/PFDC



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00175034/2019 RECOMENDAÇÃO nº 6-2019**

.....
Signatário(a): **LISIANE CRISTINA BRAECHER**

Data e Hora: **08/04/2019 15:11:18**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA**

Data e Hora: **08/04/2019 15:04:55**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave B5D94046.B4EA0DAA.7EB6A5AC.3BFE4E56