

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 77140-65.2015.8.09.0000 (201590771400)

COMARCA DE GOIÂNIA

CORTE ESPECIAL

REQUERENTE : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS

1º REQUERIDO : CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA

2º REQUERIDO : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

RELATOR : Desembargador GERSON SANTANA CINTRA

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), com pedido de liminar, proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS**, em face de segmento textual inserido pelo art. 14 da Lei Complementar nº 273, de 29/12/2014, no texto do art. 9º da Lei nº 7.047, de 30/12/1991, ambas do Município de Goiânia, ao fundamento de que referidos dispositivos afrontam os preceitos do art. 4º, III, art. 64, I e II, bem como art. 151, § 1º, todos da Constituição do Estado de Goiás (CE).

O autor faz um breve esboço, noticiando que o segmento textual atacado, *“em conjunto com o Secretário Municipal de Finanças”*, afronta principalmente o art. 151, § 1º, da CE, incorrendo em inconstitucionalidade material.

Destaca, ainda, que o Município de Goiânia confundiu suplementação com superposição, ao aditar à regência do segmento normativo atacado, através do art. 14, da Lei Complementar nº 273, de 29/12/2014, subvertendo a imposição constitucional de direção única.

Nesse contexto, pugna pelo deferimento da medida cautelar a fim de suspender, de imediato, a eficácia do retrocitado segmento textual e, no mérito, a declaração de sua inconstitucionalidade.

Instruiu a inicial com os documentos de f. 21/38.

Liminar indeferida às f. 41/44.

Interposto agravo interno, fora exercido o juízo de retratação e deferida a medida cautelar (f. 95/105).

Parecer ministerial de cúpula pela procedência do pedido veiculado nesta ADIN.

Regularmente cientificado, o Procurador-Geral do Estado manifestou-se às f. 149/153, pela improcedência do pedido.

Novamente instada à manifestação, sobreveio o parecer da douda Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, jungido às f. 157/158, pela procedência do pedido.

Vieram-me os autos conclusos.

É o relatório.

Goiânia, 29 de junho de 2016.

Desembargador **GERSON SANTANA CINTRA**
Relator em Substituição

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 77140-65.2015.8.09.0000 (201590771400)

COMARCA DE GOIÂNIA

CORTE ESPECIAL

REQUERENTE : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS

1º REQUERIDO : CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA

2º REQUERIDO : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

RELATOR : Desembargador GERSON SANTANA CINTRA

VOTO

Como visto, trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), com pedido de liminar, proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS**, em face de segmento textual inserido pelo art. 14 da Lei Complementar nº 273, de 29/12/2014, no texto do art. 9º da Lei nº 7.047, de 30/12/1991, ambas do Município de Goiânia, ao fundamento de que referidos dispositivos afrontam os preceitos do art. 4º, III, art. 64, I e II, bem como art. 151, § 1º, todos da Constituição do Estado de Goiás (CE).

O segmento textual atacado, *“em conjunto com o Secretário Municipal de Finanças”*, inserido pelo art. 14, da Lei Complementar nº 273/2014, no texto do art. 9º da Lei nº 7.047/1991, ambas do Município de Goiânia, viola o art. 151, § 1º, da CE, incorrendo em inconstitucionalidade.

Guardando idêntica sintonia com o art. 198, I, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), que impõe, no que pertine ao Sistema Único de Saúde (SUS), seja a gestão descentralizada, *“com direção*

única em cada esfera de governo”, a CE disciplina, no seu âmbito territorial de validade, idêntica temática, impondo a gestão do SUS por cada município goiano e pelo próprio Estado, o mesmo regramento.

Com efeito, a CE estabelece, no art. 151, § 1º¹, a gestão descentralizada do SUS e, com a inserção do art. 14 da Lei Complementar nº 273/2014, no texto do art. 9º da Lei nº 7.047/1991, o Município de Goiânia desconsiderou a previsão constitucional estadual de direção única do SUS, submetendo o Fundo Municipal de Saúde (FMS) à gerência conjunta com órgão alheio à direção do próprio sistema, qual seja, a **Secretaria Municipal de Finanças**.

Rememorando às origens do SUS, no início da década de 90 foi publicada a Lei nº 8.080, de 19/03/1990, dispondo sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, traçando diretrizes endereçadas aos ordenamentos jurídicos de todas as pessoas políticas ou entes da federação.

Como é cediço, o SUS é um sistema que pertence à rede pública de saúde e tem como finalidade prestar o acesso à saúde de forma gratuita a todos, independente de raça, crença, cor, classe social; enfim, todos possuem o mesmo direito básico à saúde.

Os diferentes costumes de vida da população das várias regiões do país geram necessidades diferenciadas, impondo que o atendimento a essas especificidades sejam descentralizadas e regionalizadas, tanto nos serviços de saúde como também na gestão do sistema.

1 Art. 151 – O Estado e os Municípios formam com a União um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

§ 1º – As ações e serviços públicos de saúde do Estado integram uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo sistema unificado e descentralizado de saúde, organizado segundo diretrizes de descentralização, com direção única em cada esfera de governo e atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais.

José Afonso da Silva, *in* Comentário Contextual à Constituição, 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 771, leciona que:

O sistema de saúde é único e nacional, porque envolve todas as esferas de governo, mas sua gestão é **regionalizada** e hierarquizada, segundo o princípio da descentralização. **Tem-se, pois, gestores federais, gestores estaduais e gestores municipais, com direção única em cada uma dessas esferas de governo.** (g.)

Nesse aspecto, da análise do art. 9º da Lei nº 8.080/1990, temos que a direção única do SUS é exercida, no âmbito da municipalidade, pela Secretaria de Saúde ou órgão equivalente. Vejamos:

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

(...)

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

Outrossim, consoante bem pontuou o nobre Procurador-Geral de Justiça em sua peça de ingresso, *“malgrado a limpidez dessas linhas básicas de direito constitucional, **o Município de Goiânia**, outrora em consonância, no particular, e desde o disciplinamento legal do tema na redação originária do art. 9º da Lei n. 7.047, de 30.12.1991, com a Constituição do Estado de Goiás, **caminhou além da marca**, confundindo suplementação com superposição, ao aditar, por meio do art. 14 da Lei Complementar n. 273, de 29.12.2014, à regência primitiva o segmento normativo ‘em conjunto com o Secretário Municipal de Finanças’, e, assim, **subverter, na capital do Estado de Goiás, a imposição constitucional de direção única**”.* (g.)

Acerca do tema sob análise, reportemos ao abalizado escólio de Ingo Wolfgang Sarlet, na obra intitulada Comentários à Constituição do Brasil, 1ª ed., São Paulo, Saraiva, 2013, p. 1939, organizados por J. J. Gomes Canotilho, Gilmar Ferreira Mendes e outros, que assim dispõe:

O princípio da unidade significa que o SUS é um sistema único, que procurou, exatamente pela unidade de que se reveste, superar distorções dos modelos anteriores a 1988, em especial quanto à limitação da assistência à saúde, aos trabalhadores com vínculo formal e respectivos dependentes, então segurados do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). (g.)

E prossegue ao afamado jurista:

Trata-se de **um só sistema**, que abrange e sujeita a uma **direção única** e, portanto, a **um só planejamento** (ainda que dividido nos níveis nacional, regional, estadual, municipal) todas as ações e todos os serviços de saúde. (g.)

Por conseguinte, a intromissão na direção do SUS no âmbito municipal, acobertada pela inserção do art. 14, da LC nº 273/2014, causou tamanha ingerência e perplexidade que o Conselho Municipal de Saúde de Goiânia encaminhou o Ofício nº 043/2015 (f. 52/56) ao Ministério Público Estadual, relatando que o FMS, ao ser regido por órgão estranho à direção do próprio SUS, ainda que conjuntamente, trafega na contramão da CE.

Como demonstrado, **a nova legislação municipal retira do gestor da saúde a autonomia constitucional para gerir o Sistema Único de Saúde, que passa doravante a ser inconstitucionalmente compartilhada com o Secretário de Finanças**. Não há que se falar em gestão do SUS, sem a gestão dos recursos financeiros depositados em conta específica (no caso, Fundo Municipal de Saúde), ou seja, ao compartilhar a gestão do fundo de saúde, o Município inadvertidamente compartilhou as decisões de comando quanto à aplicação destes recursos, que são, na essência, a própria gestão do Sistema Público de Saúde no

âmbito Municipal, competência esta outorgada legalmente à Secretaria de Saúde por força do Decreto Municipal nº 4051/13 e cuja prerrogativa é direcionada pela própria Lei Federal nº 8.080/90 em seu artigo 9º: (...) A Lei Orgânica (sic) nº 8.080/90, no Artigo 33, define que os recursos financeiros do SUS serão depositados em conta especial, em cada esfera de atuação, e movimentados sob a fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde. Já a Lei nº 8.142/90 define que os Municípios, os Estados e o Distrito Federal devem contar com o Fundo de Saúde para receberem tais recursos. No Decreto nº 1.232/94, condiciona a transferência de recursos destinados a cobertura de ação e serviços em saúde à existência e funcionamento do Fundo de Saúde, caracterizado como unidade gestora de orçamento, elencando que **os recursos federais deverão ser transferidos para os municípios através de Fundos de Saúde (fundo a fundo) com vistas a incrementar o processo de descentralização dos recursos da saúde**, reforçando ainda que estes recursos não podem ser destinados a outra finalidade que não seja voltada para ações e serviços em saúde. (g.)

Como visto, os recursos federais devem ser transferidos para os municípios através de seus respectivos Fundos de Saúde, diretamente, sem passar pelo ente municipal, a fim de manter o processo descentralizado dos recursos da saúde, no âmbito do SUS.

Ingo Wolfgang Sarlet, (op. cit., p. 1942), arremata:

O SUS implica ações e serviços federais, estaduais e municipais e deve estar pautado nas seguintes diretrizes:

– **Descentralização com direção única em cada esfera de governo**, com vistas ao modelo de federalismo brasileiro. A direção do SUS é única (art. 198, I, CF), sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos: I – no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde; II – no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pelas respectivas Secretarias de Saúde ou órgãos equivalentes; III – **no âmbito dos Municípios, pelas respectivas Secretarias de Saúde ou órgãos equivalentes**.

Com efeito, a gestão do SUS sob direção única, na esfera municipal, subentende que os recursos financeiros necessários à sua manutenção, recolhidos ao Fundo de Saúde, sejam administrados **tão somente** pelo Secretário Municipal de Saúde e ninguém mais.

Ao incluir o Secretário Municipal de Finanças na administração conjunta do FMS, a Câmara de Vereadores de Goiânia imiscuiu-se na seara da inconstitucionalidade, descumprindo a imposição da CE de direção única da gestão do Sistema Único de Saúde.

Ao teor do exposto, acolhendo o parecer ministerial de cúpula, **julgo procedente** o pedido contido na presente ADIN, a fim de declarar a inconstitucionalidade do segmento textual “*em conjunto com o Secretário Municipal de Finanças*”, inserido pelo art. 14 da Lei Complementar n. 273, de 29.12.2014, no texto do art. 9º da Lei n. 7.047, de 30.12.1991, ambas do Município de Goiânia, por visível afronta ao art. 151, § 1º, da Constituição do Estado de Goiás.

É como voto.

Goiânia, 10 de Agosto de 2016.

Desembargador **GERSON SANTANA CINTRA**
Relator em Substituição

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 77140-65.2015.8.09.0000 (201590771400)

COMARCA DE GOIÂNIA

CORTE ESPECIAL

REQUERENTE : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS

1º REQUERIDO : CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA

2º REQUERIDO : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

RELATOR : Desembargador GERSON SANTANA CINTRA

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 273/14 AUTORIZANDO A UTILIZAÇÃO DE RECURSOS EM ATIVIDADES FINALÍSTICAS DO ÓRGÃO AO QUAL ESTÃO VINCULADOS. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. ADMINISTRAÇÃO CONJUNTA COM O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE FINANÇAS. IMPOSSIBILIDADE. CONFRONTO DIRETO COM O ART. 151, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1 – Consoante dicção do art. 151, § 1º, da Constituição do Estado de Goiás, as ações e serviços públicos de saúde do Estado integram uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo sistema unificado e descentralizado de saúde, organizado segundo diretrizes de descentralização, com direção única em cada esfera de governo e atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços

assistenciais. 2 – A gestão do Sistema Único de Saúde sob direção única, na esfera municipal, subentende que os recursos financeiros necessários à sua manutenção, recolhidos ao Fundo de Saúde, sejam administrados tão somente pelo Secretário Municipal de Saúde e ninguém mais. Ao incluir o Secretário Municipal de Finanças na administração conjunta do Fundo Municipal de Saúde, a Câmara de Vereadores de Goiânia imiscuiu-se na seara da inconstitucionalidade, descumprindo a imposição da Constituição Estadual de direção única da gestão do Sistema Único de Saúde. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.**

ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº **77140-65.2015.8.09.0000 (201590771400)**, Goiânia.

ACORDAM os integrantes da Corte Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, por unanimidade de votos, **em julgar procedente a ação**, nos termos do voto do Relator.

VOTARAM, com o Relator, o Des. Nicomedes Domingos Borges (convocado) Des. Geraldo Gonçalves da Costa, Des. Beatriz Figueiredo Franco, Des. João Waldeck Felix de Sousa, Des. Walter Carlos Lemes, Des. Carlos Escher, Des. Jeová Sardinha de Moraes, Des. Fausto Moreira Diniz, Des. Norival Santomé, Des. Francisco Vildon Jose Valente, Des. Amaral Wilson de Oliveira,

Gabinete do Desembargador Gerson Santana Cintra

Desa. Elizabeth Maria da Silva, Des Zacarias Neves Coelho (convocado) Des. Carlos Alberto França e Des. Luiz Cláudio Veiga Braga (convocado), Desa. Nelma Branco Ferreira Perilo.

Ausente Ocasional o Des. Gilberto Marques Filho.

Presidiu a sessão o Des. Leobino Valente Chaves.

Presente o ilustre Procurador de Justiça, Dr. Spiridion Nicofis Anyfantis.

Goiânia, 10 de Agosto de 2016.

Desembargador Gerson Santana Cintra

Relator em substituição