



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Coordenadoria de Protocolo
e Baixa de Processos

30/05/2005 15:14 65168



ADPF - 73

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB¹,
partido político com representação no Congresso Nacional, devidamente
registrado no Tribunal Superior Eleitoral², com sede e foro nessa Capital,
no SGAS Quadra 607, Edifício Metrópolis, Cobertura 02, CEP 70.200-670,
regularmente inscrito no CNPJ sob o nº 03.653.474/0001-20, neste ato
representado por seu advogado subscrito *in fine*, nos termos do
instrumento de outorga especial em anexo³, vem, com o acatamento e o
respeito devidos, à ilustre presença de Vossa Excelência, com fulcro na
legislação de regência e, especialmente, no artigo 102, § 1º, da
Constituição Federal e na Lei nº 9.882, de 03.12.1999, propor a presente

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
(com pedido de concessão de medida cautelar inaudita altera pars)**

contra veto do **SR. PRESIDENTE DA REPÚBLICA** ao Projeto de Lei nº 3,
de 2004-CN, que resultou na Lei nº 10.934, de 11.08.2004, publicada no
Diário Oficial da União do dia seguinte, em edição extra⁴, que "*dispõe
sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2005 e dá
outras providências*", além de omissão no cumprimento do disposto na
Emenda Constitucional nº 29, de 2000, pelas razões de fato e de direito a
seguir esposadas:

¹ Documento nº 01 – Estatutos do PSDB.

² Documento nº 02 – Certidão do TSE.

³ Documento nº 03 – Instrumento de procuração.

⁴ Documento nº 04 – Lei nº 10.934, de 11.08.2004.

ADPF 73



I – DA LEGITIMIDADE ATIVA

É inequívoca e pacífica a legitimidade ativa do **AUTOR** para agir em sede de controle constitucional concentrado, já que é Partido Político devidamente constituído perante o Tribunal Superior Eleitoral e com representação no Congresso Nacional⁵, tudo em consonância com os artigos 103, inciso VIII, da Constituição Federal, e 2º, inciso I, da Lei nº 9.882, de 03.12.1999.

Da mesma forma, o instrumento de procuração ora acostado está em estreita consonância com a mais balizada jurisprudência do STF, no que tange ao controle concentrado de constitucionalidade.

II – DO CABIMENTO DA PRESENTE ADPF

Assevera o artigo 1º da Lei nº 9.882, de 03.12.1999, o seguinte:

“Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I – quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição;

II – (VETADO).”

Ou seja, de uma simples leitura dos dispositivos legais acima transcritos, é cristalina a conclusão de que se trata de um instituto bivalente, ora funcionando como verdadeira ação sumária (arguição autônoma), tendo por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental decorrente de ato omissivo ou comissivo do Poder Público, ora funcionando como forma de arguição incidental, “*quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo*”.

⁵ Documento nº 05 – Certidão do Congresso Nacional.



No presente caso, conforme restará demonstrado nas próximas páginas, diversos preceitos fundamentais sofreram lesões ou estão na iminência de sofrerem em decorrência de atos (comissivo e omissivo) do Poder Público.

Ademais, apesar da celeuma existente em razão do disposto no § 1º do artigo 4º da Lei nº 9.882 – caráter residual da ADPF, cumpre salientar que é patente o cabimento da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, *in concretum*, pois, apesar do ato objurgado estar inserto em lei ordinária federal, seu descompasso com a Constituição Federal não pode ser argüido em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, vez que a Lei nº 10.934, de 11.08.2004 – a chamada Lei de Diretrizes Orçamentárias –, é ato normativo de efeitos concretos.

Nesse sentido o entendimento deste Egrégio Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADI nº 2.484-DF, *in verbis*:

“EMENTA: - CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COM EFEITO CONCRETO. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS: Lei 10.266, de 2001.

I. - Leis com efeitos concretos, assim atos administrativos em sentido material: não se admite o seu controle em abstrato, ou no controle concentrado de constitucionalidade.

II. - Lei de diretrizes orçamentárias, que tem objeto determinado e destinatários certos, assim sem generalidade abstrata, é lei de efeitos concretos, que não está sujeita à fiscalização jurisdicional no controle concentrado.

III. - Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

IV. - Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida”⁶.

A propósito, essa é também a lição do Eminentíssimo Ministro Gilmar Mendes acerca do tema:

⁶ STF – ADI nº 2.482 MC-DF, Rel. Min. Carlos Velloso, julgado em 19.12.2001.



“Assim, tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Nesse caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, ou, ainda, a ação direta por omissão, não será admissível a arguição de descumprimento. Em sentido contrário, não sendo admitida a utilização de ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla e geral e imediata, há de se entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental”⁷.

Outrossim, em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental anteriormente manejada pelo próprio **PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB** o Ministro Celso de Mello asseverou *“que a ação constitucional em referência, considerado o contexto em exame, qualifica-se como instrumento idôneo e apto a viabilizar a concretização de políticas públicas, quando, previstas no texto da Carta Política, tal como sucede no caso (EC 29/2000), venham a ser descumpridas, total ou parcialmente, pelas instâncias governamentais destinatárias do comando inscrito na própria Constituição da República. Essa eminente atribuição conferida ao Supremo Tribunal Federal põe em evidência, de modo particularmente expressivo, a dimensão política da jurisdição constitucional conferida a esta Corte, que não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais - que se identificam, enquanto direitos de segunda geração, com as liberdades positivas, reais ou concretas (RTJ 164/158-161, Rel. Min. CELSO DE MELLO) -, sob pena de o Poder Público, por violação positiva ou negativa da Constituição, comprometer, de modo inaceitável, a integridade da própria ordem constitucional”⁸.*

⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental: demonstração de inexistência de outro meio eficaz*. Jus Navigandi, Teresina, a. 4, n° 43, julho de 2000.

⁸ Trecho extraído da decisão proferida na ADPF n° 45-DF.



Nos termos do anteriormente transcrito artigo 1º da Lei nº 9.882, cumpre ainda ressaltar que a Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

Como conseqüência lógica, qualquer ato manifestado pelo Poder Público, inclusive omissivo, que se afigure contrário a preceito fundamental inserto na Carta Política de 1988 é passível de controle pela via da ADPF, como no presente caso.

Portanto, indubitável que os atos ora impugnados são passíveis de controle de constitucionalidade por meio de Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental.

III - DOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS LESADOS

Ainda no âmbito do cabimento da presente medida constitucional, imperiosa a demonstração, em linhas gerais, da ocorrência de violação a preceitos fundamentais.

Isso porque, obviamente, a Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental não tem como finalidade o controle de qualquer norma insculpida na Constituição Federal, mas tão somente ao controle das normas de hierarquia axiológica superior, consideradas como 'preceitos fundamentais'.

Nesse ponto, cumpre ressaltar que, muito embora o legislador ordinário, ao editar a Lei nº 9.882, não tenha delimitado a amplitude do que deve ser compreendido como 'preceito fundamental', e que essa delimitação ainda encontra posições díspares na doutrina, é importante destacar que a mais balizada corrente converge no sentido que restam insertos como tais os fundamentos e objetivos fundamentais da República (artigos 1º e 3º da Carta Magna), os direitos e garantias individuais e



coletivos (artigo 5º), bem como as demais cláusulas intangíveis (artigo 60, § 4º).

Aliás, assim leciona José Afonso da Silva: “os preceitos fundamentais são, além dos princípios fundamentais, todas as prescrições que dão o sentido básico do regime constitucional, como são, por exemplo, as que apontam para a autonomia dos estados, do Distrito Federal e especialmente as designativas de direitos e garantias fundamentais”⁹.

Sobre o assunto, o Ministro Gilmar Mendes afirmou, com a costumeira sapiência, *ipsis litteris*:

“É muito difícil indicar, *a priori*, os preceitos fundamentais da Constituição passíveis de lesão tão grave que justifique o processo e julgamento da arguição de descumprimento.

Não há dúvida de que alguns desses preceitos estão enunciados, de forma explícita, no texto constitucional.

Assim, ninguém poderá negar a qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional aos direitos e garantias individuais (art. 5º, entre outros). Da mesma forma, não se poderá deixar de atribuir essa qualificação aos demais princípios protegidos pela cláusula pétrea do art. 60, § 4º, da Constituição: princípio federativo, a separação dos poderes, o voto direto, universal e secreto.¹⁰”

E no caso ora em tela, os atos objurgados, conforme restará demonstrado, violam os preceitos fundamentais da dignidade da pessoa humana, do direito a vida, do direito a saúde e da garantia de recursos financeiros mínimos a serem aplicados nas ações e serviços públicos da saúde, constantes, respectivamente, dos artigos 1º, inciso III, 5º, *caput*, 6º, *caput*, 196, todos da Constituição Federal, além do inserto no artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 29.

⁹ DA SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 530.

¹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. *Arguição de descumprimento de preceito constitucional fundamental: aspectos essenciais do instituto na Constituição e na lei*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 43.



Portanto, inequívoco que as normas constitucionais vulneradas pelos atos ora objurgados são preceitos fundamentais e, como tais, comportam tutela pela via da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

IV - DA VIOLAÇÃO AOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS

Na Mensagem nº 482, de 11.08.2004, pela qual o **SR. PRESIDENTE DA REPÚBLICA** vetou, parcialmente, o Projeto de Lei nº 3, de 2004-CN, que resultou na Lei nº 10.934, dentre os dispositivos extirpados estava o § 3º do artigo 59, que possuía a seguinte redação, *in verbis*:

“Art. 59. (...)

(...)

§ 3º Na execução orçamentária de 2005, a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde será equivalente ao maior valor entre o efetivamente empenhado e o mínimo previsto para aplicação em 2004 nessas ações e serviços, corrigido pela variação nominal do PIB em 2004 em relação ao de 2003.”

Ora, para consecução dos preceitos fundamentais anteriormente elencados, o artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 13.09.2000, dispõe:

“Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

I – no caso da União:

a) no ano de 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento;

b) no ano de 2001 ao ano de 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB;

(...)”



Imperioso afirmar que o piso de aplicação em saúde em 2005 deveria estar sob égide da Lei Complementar prevista na EC nº 29, porém a sua não aprovação até o momento implica na continuidade das regras estabelecidas para os exercícios de 2001 a 2004, estatuídas no inciso I, alínea 'b', do artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Em síntese, cumpre salientar que o Legislador Constituinte estabeleceu um piso mínimo de recursos a serem aplicados no que denominou de "ações e serviços públicos de saúde", sendo que qualquer afronta a este patamar implica em violação a Preceito Constitucional Fundamental.

Aliás, segundo o Eminentíssimo Ministro Celso de Mello, ao apreciar a ADPF nº 45, "*o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política não pode converter-se em promessa constitucional incoseqüente sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado*".

Ora, é notório que a nossa Constituição consagrou a dignidade da pessoa humana como pilar do Estado Democrático de Direito, estando tal preceito diretamente vinculado às condições mínimas de subsistência, donde garantir a aplicação dos recursos constitucionalmente previstos nas ações e serviços públicos de saúde, consoante previsão do artigo 77 da ADCT, significa dar vigor a dignidade da pessoa humana, preceito fundamental inserto no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal.



Por outro lado, afiançar a dignidade da pessoa humana implica em se respeitar o mais fundamental dos direitos, o direito a vida que segundo Alexandre de Moraes “*se constitui em pré-requisito à existência e exercício de todos os demais direitos*”¹¹, como o direito a saúde.

Nessa esteira, o direito a saúde deve se dar de maneira universal, com igualdade de acesso às ações e serviços públicos.

E, dessa forma, o veto ao § 3º do artigo 59 por parte do **SR. PRESIDENTE DA REPÚBLICA** configura real lesão a preceito fundamental inserto na Constituição da República.

Pois qualquer potencial ou efetiva ameaça aos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde desencadeia um concatenado descumprimento de preceitos fundamentais, previstos nos artigos 1º, inciso III, 5º *caput*, 6º *caput*, 196, todos da Constituição Federal, além do artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela Emenda nº 29, da Constituição Federal.

Em razão disso, o descumprimento do preceito contido no artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000, bem como as demais normas constitucionais acima citadas merece pronta atuação deste Egrégio Supremo Tribunal Federal.

Aliás, os artigos acima elencados possuem a seguinte redação, *ipsis litteris*:

¹¹ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 65.



“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

(...)

III – a dignidade da pessoa humana;

(...)

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

(...)

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às razões e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”

Em conclusão os atos do Poder Executivo (comissivo e omissivo) ora querreados restringiram a aplicação mínima de recursos que deveriam, imperiosamente, serem destinados a ações e serviços públicos de saúde, e por esse motivo descumpriram os preceitos fundamentais contidos no artigo 77 dos Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 29/2000, e nos artigos 1º, inciso III, 5º, *caput*, 6º, *caput*, e 196 da Constituição Federal.

Aliás, ao apreciar e emitir parecer prévio conclusivo, pela aprovação com ressalvas, sobre as Contas do Poder Executivo, apresentadas pelo Presidente da República, referentes ao exercício de 2003, o Tribunal de Contas da União assim se manifestou:

“Limites de Gastos com Saúde

A Emenda Constitucional nº 29/2000 definiu um limite mínimo para as despesas com ações e serviços públicos de saúde, dispondo nos termos do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), in verbis:



"Art. 77 Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

I - no caso da União:

- a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento;*
- b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto - PIB;"*

Essa vinculação proporcionou, de um lado, o comprometimento por parte da União e demais esferas de governo de efetuar gastos mínimos em saúde, evitando eventuais instabilidades na arrecadação de receitas. No entanto, argumenta-se que iniciativas nesse sentido tendem a desvincular as contribuições federais dos gastos com saúde, uma vez que o parâmetro das despesas passa a ser indexado ao crescimento do PIB. Mais ainda, tornou o gasto social suscetível às flutuações do crescimento econômico.

Outro aspecto que foi objeto de dúvidas refere-se ao comando contido na alínea "b" do inciso I do art. 77 do ADCT, acima transcrito, pois surgiram questionamentos acerca da base de cálculo para o período 2001 a 2004. Sobre essa questão, esta Corte de Contas, por ocasião do exame do TC 017.872/2002-5, que trata da Consulta formulada pela Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados sobre a forma de aplicação da Emenda Constitucional n.º 29/2000, referente ao cálculo dos recursos mínimos para a área de saúde, proferiu a Decisão 143/2002 - TCU - Plenário, Sessão de 6/3/2002, firmando o seguinte entendimento:

"8.2. responder à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados que na interpretação da alínea 'b' do inciso I do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a redação dada pelo art. 7º da Emenda Constitucional n.º 29/2000, deve ser adotado o conceito de 'base móvel', ou seja, a expressão 'valor apurado no ano anterior' deve ser compreendida como o valor efetivamente empenhado no ano anterior em ações e serviços públicos de saúde, sobre o qual deverá ser adicionada a variação nominal do PIB, para efeito de definição do valor mínimo a ser despendido no exercício subsequente, até o ano de 2004;"

Assim, durante o período compreendido entre 2001 a 2004, entende-se que as despesas mínimas com saúde deverão ter como parâmetro o valor efetivamente empenhado no ano anterior corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto - PIB.

Para fins de demonstração do cumprimento do limite mínimo fixado pela Carta Magna, cabe apurar os gastos ocorridos no âmbito da função "10 Saúde", desconsiderados os seguintes itens:

- a) Juros e Encargos da Dívida e Amortização da Dívida;*
- b) Aposentadorias, Reformas e Pensões;*
- c) Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.*



Há que se calcular, então, o valor das despesas empenhadas pela União no exercício de 2003, em relação ao ano anterior, para fins de apuração do limite determinado pela EC 29/2000. Com tal procedimento, são obtidos, também, os valores referentes aos restos a pagar cancelados atinentes aos respectivos exercícios, de forma a quantificar as despesas efetivamente empenhadas durante o ano, conforme consolidado abaixo:

DESPESAS EMPENHADAS COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE - 2002 E 2003							
R\$1,00							
Cód	Subfunção	Empenho 2002 (A)	RP Cancelados 2002	Empenho 2003 (B)	RP Cancelados 2003	B/A (I)	B/A (II)
122	Administração Geral	2.936.222.907	5.513.832	3.048.579.907	5.516.064	3,82%	3,83%
125	Normatização e Fiscalização	29.824.512	246.243	37.999.345	857.319	27,41%	25,57%
126	Tecnologia da Informação	170.602.472	3.259.377	121.461.657	8.112.149	-28,80%	-32,27%
128	Formação de Recursos Humanos	50.263.616	1.095.848	38.853.249	382.721	-22,72%	-21,78%
131	Comunicação Social	30.779.989	455	0	188.354	-100,00%	-100,61%
212	Cooperação Internacional	26.772.000	0	35.175.000	0	31,39%	31,39%
241	Assistência ao Idoso	142.388	0	1.036.838	0	628,18%	628,18%
242	Assistência ao Portador de Deficiência	1.717.694	0	872.859	68.641	-49,18%	-53,18%
243	Assistência a Criança e ao Adolescente	839.485	39.000	415.035	0	-50,56%	-48,15%
244	Assistência Comunitária	16.202.923	292.392	7.994.281	580.122	-50,66%	-53,40%
273	Previdência Complementar	4.699.280	0	5.205.949	0	10,78%	10,78%
301	Atenção Básica	3.474.722.659	13.096.088	3.879.868.391	9.332.690	11,66%	11,81%
302	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	14.225.209.530	78.034.138	15.146.461.068	156.027.148	6,47%	5,96%
303	Suporte Profilático e Terapêutico	1.934.774.428	10.560.399	2.479.721.594	31.568.070	28,10%	27,16%
304	Vigilância Sanitária	163.324.591	4.747.845	165.760.184	561.182	1,49%	4,18%
305	Vigilância Epidemiológica	886.789.085	5.072.419	976.023.290	29.223.236	10,06%	7,38%
306	Alimentação e Nutrição	227.055.971	938.481	464.821.762	33.506.750	104,72%	90,75%
331	Proteção e Benefícios ao Trabalhador	49.939.847	106.213	58.027.774	217.975	16,20%	16,01%
363	Ensino Profissional	164.899.104	2.789.726	221.819.114	12.534.195	34,52%	29,10%
364	Ensino Superior	24.131.014	723.286	25.805.232	146.881	6,94%	9,61%
365	Educação Infantil	15.633.958	90.283	13.463.051	96.532	-13,89%	-14,01%
511	Saneamento Básico Rural	260.078.679	3.489.919	231.244.313	120.404.631	-11,09%	-56,80%
571	Desenvolvimento Científico	138.281.277	622.793	154.811.117	1.942.277	11,95%	11,05%
572	Desenvolvimento Tecn. e Engenharia	6.477.255	38.712	6.870.633	35.413	6,07%	6,16%
573	Difusão do Conhecimento Cient. e Tecn.	20.684.353	241.434	26.056.683	16.483	25,97%	27,38%
665	Normalização e Qualidade	21.367.717	27.937	25.016.048	287.293	17,07%	15,88%
	Total	24.881.436.736	131.026.820	27.173.364.374	411.606.125	9,21%	8,12%

Fonte: SIAFI
(I) Variação entre Despesa Empenhada
(II) Variação entre a Despesa Empenhada Líquida (excluídos os Restos a Pagar Cancelados)

Acrescente-se que o PIB de 2001 foi de R\$ 1.198.736 milhões, enquanto o PIB de 2002 alcançou o montante de R\$ 1.346.028 milhões, o que corresponde a uma variação nominal de 12,28%, base de cálculo para aferição dos gastos mínimos a serem realizados em 2003. Considerados os dados disponíveis, procede-se ao cálculo do limite determinado pela EC 29/2000, constante no quadro a seguir:

Gastos Mínimos com Ações e Serviços de Saúde - 2002/2003			
Em R\$ 1,00			
Exercício	Item	Valor (I)	Valor (II)
2002	Valor Empenhado em 2002 (a)	24.881.436.736	24.750.409.915



2003	Valor Mínimo 2003 (b = a + 12,28%)	27.936.877.167	27.789.760.253
	Valor Empenhado em 2003 (c)	27.173.364.374	26.761.758.249
	Limite não empenhado (b-c)	763.512.793	1.028.002.004
2002/2003	Variação das Despesas	9,21%	8,13%
Fonte: SIAFI			
(1) Despesa Empenhada			
(2) Despesa Empenhada, excluídos os Restos a Pagar Cancelados			

Conforme se observa no quadro acima, a variação das despesas empenhadas entre os exercícios de 2002 e 2003 foi de 9,21%. Excluindo-se os restos a pagar cancelados dos exercícios de 2002 e 2003, o percentual cai para 8,13%. **Assim, conclui-se que as despesas empenhadas em ações e serviços de saúde não atingiram o mínimo definido constitucionalmente**, uma vez que a variação nominal do PIB foi de 12,28%.

É relevante apresentar também, neste contexto, o Demonstrativo das Despesas com Saúde elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, constante no Relatório Resumido da Execução Orçamentária, relativo ao exercício de 2003, haja vista a existência de divergências em relação à metodologia adotada por esta Corte de Contas. O quadro está consolidado a seguir:

Demonstrativo das Despesas com Saúde - Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social Janeiro a Dezembro de 2003				
Em R\$ milhares				
Especificação	Variação Nominal do PIB	Despesas Liquidadas		Variação (b/a)
		2002 (a)	2003 (b)	
Ações e Serviços Públicos de Saúde	12,29%	24.735.573	27.179.332	9,88%
Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária - dezembro de 2003				

Na obtenção do valor total das despesas com ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, foi considerada toda a despesa executada no Ministério da Saúde, inclusive as descentralizações externas de crédito das suas unidades orçamentárias, que correspondem ao total das funções dessas unidades, excluídos os gastos com inativos e pensionistas, juros, encargos e amortização da dívida, as despesas com saúde custeadas pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e outras despesas com saúde executadas nas funções Previdência Social e/ou Encargos Especiais, não consideradas como ações e serviços públicos de saúde. Destaque-se a utilização das despesas liquidadas, e não da despesa empenhada, como parâmetro de referência para aferição das despesas com ações e serviços de saúde.

Ainda que existam diferenças quanto aos valores apurados, há de se considerar que o montante das despesas com ações e serviços públicos de saúde atingiu o percentual de 9,88%, também inferior à variação nominal do PIB, que foi de 12,29%.

Conclui-se, portanto, que, seja pela metodologia adotada pelo Tribunal, seja por aquela da STN, o valor total dos gastos com saúde foi inferior ao percentual mínimo determinado pela Constituição.”



Para concluir:

“em se tratando da Saúde, constata-se que a União empenhou, em 2003, deduzidos os Restos a Pagar cancelados, o montante de R\$ 26,8 bilhões, recursos esses que representam um incremento de apenas 8,1% em relação ao exercício de 2002, percentual inferior aos 12,3% de crescimento nominal do PIB entre os exercícios de 2002 e 2001, referenciais para o cálculo da alocação desses recursos. **Fica caracterizado, dessa forma, descumprimento ao limite mínimo estabelecido no art. 77, inciso I, alínea “b”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a redação dada pela EC nº 29/00.**”

E recomendar:

“ao Ministério da Saúde, em conjunto com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, a adoção de providências com vistas ao cumprimento do limite mínimo para os gastos na área da Saúde, estabelecido no art. 77, inciso I, alínea “b”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000.”

Conforme se constata, ao enviar ao Congresso Nacional os Pareceres Prévios aprovados pelo Plenário, em cumprimento ao disposto no *caput* do artigo 56 da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000, acompanhados do relatório do Ministro-Relator e das Declarações de Voto dos demais Ministros, a Corte de Contas formulou recomendações aos órgãos e entidades responsáveis pela realização da receita e pela execução das despesas públicas orçamentárias, previstas no § 5º do artigo 165 da Carta Magna.

Essas recomendações e sugestões alicerçam-se na função constitucional do TCU de assegurar a observância dos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública, devendo, por via de consequência, resultar em ações retificadoras efetivas, por parte dos órgãos e entidades jurisdicionados.



Para 2004, o Poder Executivo assumiu o compromisso de aplicar a EC nº 29, pela qual a base de cálculo deveria ser o “valor efetivamente empenhado no ano anterior em ações e serviços públicos de saúde”. Ao mesmo tempo, definiu que o fator de correção seria a variação nominal do PIB do ano anterior ao da execução do orçamento. Tal compromisso ficou expresso na Mensagem Presidencial que encaminhou o Projeto de Lei Orçamentária 2004, no tópico referente aos “Gastos Mínimos com Saúde”, conforme transcrito a seguir:

(...) para a obtenção do valor mínimo contido na PLOA 2004, foi utilizada como base da projeção a estimativa do montante a ser empenhado e liquidado em 2003, equivalente a R\$ 27,2 bilhões, conforme o critério definido pelo Tribunal de Contas da União. Sobre esse valor foi aplicado o fator correspondente à previsão da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) Nominal do exercício de 2003 em relação a 2002 (igual a 1,1924). Tal cálculo resulta no valor de R\$ 32,5 bilhões como o mínimo a ser despendido pelo Governo Federal no setor saúde no exercício de 2004, sendo que R\$ 3,4 bilhões referem-se a pagamento de Pessoal e Encargos Sociais dos servidores ativos e R\$ 29,1 bilhões às demais despesas do Ministério, conforme ilustra o quadro abaixo(...)

Ocorre que expressivo contingenciamento foi aplicado a área de saúde no exercício de 2004, por meio dos Decretos nºs 4.992, 5.027 e 5.178, que somados totalizam a R\$ 770 milhões.

Ademais, conforme antes mencionado, o Poder Executivo, ao empenhar no ano de 2003, deduzidos os Restos a Pagar cancelados, o montante de R\$ 26,8 bilhões – recursos esses que representaram um incremento de apenas 8,1% em relação ao exercício de 2002 – em percentual inferior aos 12,3% de crescimento nominal do PIB entre os exercícios de 2002 e 2001 – referenciais para o cálculo da alocação desses recursos –, desrespeitou o limite mínimo estabelecido no art. 77, inciso I, alínea “b”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a redação dada pela EC nº 29, ocasionando um passivo ainda não saldado de R\$ 949,8 milhões.



Outrossim, conforme manifestação da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, *“a política do atual governo federal em inserir ações que não se caracterizam como universalidade e gratuidade das ações e serviços de saúde inclusive priorizando-as, tem aprofundado a não aplicação correta desses recursos como concebido pela EC 29/2000”*.

De fato, *“tal situação pode ser observada na lei orçamentária para 2005 (LOA 2005), quando se verifica dentre as ações de saúde o programa de trabalho da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, que tem por objetivo regular o setor de planos e seguros de assistência à saúde, sendo explorado pela iniciativa privada. Conforme a Lei nº 9.961/2000, as atividades da ANS serão custeadas com recursos próprios, advindos da contribuição dos planos de saúde à razão de R\$ 2,00 (dois reais) para cada participante, sendo que a LOA 2005 prevê o montante de R\$ 54,2 milhões (representando 52% da dotação total da unidade), e a parcela restante de R\$ 49,8 milhões (48% da dotação total) são advindos de recursos financiadores do orçamento da seguridade social para a manutenção e investimentos de órgão exclusivamente de regulação de setor privado, não atendendo aos objetivos da definição de universalidade das ações e serviços de saúde”*.

Ainda, prejudicando à aplicação mínima de recursos às ações de saúde, esta o *“programa de ‘Farmácias Populares’, onde os medicamentos são vendidos à população, em detrimento da ação de Assistência Farmacêutica Básica, pela qual os medicamentos são ofertados gratuitamente ao cidadão, não preenchendo assim, os preceitos do Sistema Único de Saúde, onde a prestação de serviços de saúde deve ser universal e gratuita”*.

E mais, conforme demonstra a Nota Técnica Conjunta nº 01/2005, das consultorias de orçamento do Congresso Nacional, o cumprimento da Emenda Constitucional no orçamento de 2005 está



comprometida em pelo menos R\$ 442,5 milhões, em função dos empenhos de 2004 e a variação estimada do PIB.

Por fim, conforme destacado pela Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, *“tramita no congresso nacional o projeto de Lei nº 02 de 2005 do Congresso Nacional, que suplementa o programa Bolsa-Família no programa de trabalho do Ministério da Saúde em R\$ 1,2 bilhão, com recursos provenientes do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, do Ministério do desenvolvimento e Assistência Social, o que contraria a Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente, conforme o seu art. 59, §2º e que o “Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, registra na data de 14 de março de 2005, o montante de R\$ 1.896,9 milhões inscritos em Restos a Pagar referentes ao exercício de 2004, no âmbito Ministério da Saúde”, o que poderá implicar em reflexos no cumprimento do piso mínimo de aplicação de recursos destinados à ações e serviços de saúde, conforme a Emenda Constitucional nº 29/2000.*

Como resta cristalino, diversas são as distorções que vêm ocorrendo na execução orçamentária, nos últimos anos, na área da saúde, que estão demandar a pronta atuação do Poder Judiciário, nos termos do artigo 1º da Lei nº 9.882, de forma a evitar a sua perpetuação, bem como reparar as lesões já causadas aos preceitos fundamentais anteriormente enumerados.

V – DO PEDIDO

Por todo o exposto, o **PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – PSDB**, requer:

- (a) a concessão de medida cautelar, nos termos do artigo 5º, da Lei 9.882, de 03.12.1999, para suspender a eficácia do ato presidencial que vetou o § 3º do artigo 59 da Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004, até o julgamento final desta Arguição de

Descumprimento de Preceito Fundamental, sendo certo que, conforme exposto, o referido ato tem como consequência a diminuição do mínimo de recursos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde, previsto pela EC n.º 29, presente o requisito do *periculum in mora*, visto que tratam-se efetivamente de verbas destinadas à saúde pública, restando consubstanciada a urgência pela própria natureza dos recursos;

(b) seja, ainda em sede de liminar, determinada a exclusão do montante dos recursos alocados, na unidade orçamentária de fontes exclusivas de seguridade social, para a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS na LOA 2005, bem como o montante de R\$ 347,3 milhões da ação ‘Manutenção e Funcionamento das Farmácias Populares’ e ‘Implantação de Farmácias Populares’, que não devem ser considerados para efeito do cumprimento da referida Emenda Constitucional n.º 29, devendo o Poder Executivo alocar novos recursos para seu cumprimento;

(c) no mérito, requer-se seja declarado o descumprimento dos preceitos fundamentais enunciados, e determinada a suspensão do ato presidencial que vetou o § 3º do artigo 59, da Lei n.º 10.934, de 11.08.2004, pelos motivos enunciados nesta petição, bem como determinada o suprimento da omissão anteriormente esposada;

(d) nos termos do artigo 6º, da Lei n.º 9.882, de 03.12.1999, sejam solicitadas informações ao Presidente da República, no prazo de 10 (dez) dias.





Requer desde já seja autorizada a sustentação oral e juntada de memoriais.

Nesses Termos,
Pede Deferimento.

Brasília - DF, 27 de maio de 2005.

RODOLFO MACHADO MOURA

OAB/DF nº 14.360