



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 157/2018 – SFCONST/PGR
Sistema Único nº 159.132/2018

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.897/SC

REQUERENTE(S): Governador do Estado de Santa Catarina

INTERESSADO(S): Presidente da República
Congresso Nacional
Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina

RELATOR: Ministro Luiz Fux

Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux,

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 11 DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL 141/2012 E EMENDA CONSTITUCIONAL 72/2016, DE SANTA CATARINA. VINCULAÇÃO DE PERCENTUAL MÍNIMO DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA PARA APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (ASPS). MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR NACIONAL, PELO ART. 198, §§ 2º E 3º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. USURPAÇÃO DE INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO (CR, ART. 165, II E III). VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL À VINCULAÇÃO DE RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS. INCOMPATIBILIDADE COM A EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE REAVALIAÇÃO QUINQUENAL DE PERCENTUAIS DE INVESTIMENTO EM ASPs (CR, ART. 167, IV).

1. Nos termos do art. 198, §§ 2º e 3º, da Constituição da República, compete ao Poder Legislativo da União, por meio de lei complementar nacional (ADI-MC 2.894/RO), estabelecer os percentuais de receitas de impostos dos entes federados a serem destinados a ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

2. Definição de percentual de vinculação de receitas tributárias em montante superior ao estabelecido pelo legislador nacional, por meio de inserção de dispositivo em Constituição estadual, usurpa a iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo (CR, art. 165, II e III) e afronta a vedação do 167, IV, da Constituição da República.

- Parecer pela procedência do pedido.

I

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Estado de Santa Catarina, em face do art. 11 da Lei Complementar federal 141, de 13 de janeiro de 2012, e da Emenda Constitucional 72, de 9 de novembro de 2016, do Estado de Santa Catarina. As normas tratam da aplicação de percentuais mínimos da arrecadação de impostos em ações e serviços públicos de saúde (ASPS). Eis o seu teor:

Lei Complementar federal 141/2012:

Art. 11. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão observar o disposto nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas sempre que os percentuais nelas estabelecidos forem superiores aos fixados nesta Lei Complementar para aplicação em ações e serviços públicos de saúde.

EC 72/2016, de Santa Catarina:

Art. 1º O art. 155 da Constituição do Estado de Santa Catarina, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 155. [...]

[...]

§ 2º O Estado e os Municípios anualmente aplicarão em ações e serviços de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento), calculados:

I - no caso dos Municípios, sobre o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea "b" e § 3º, todos da Constituição Federal; e

II - no caso do Estado, sobre o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea "a" e inciso II, todos da Constituição Federal, observado o disposto no art. 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

§ 3º Lei Complementar federal estabelecerá as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas estadual e municipal.

§ 4º Os montantes a que se referem os incisos I e II do § 2º, serão aplicados por meio do Fundo Estadual de Saúde, sob acompanhamento e fiscalização do Conselho Estadual de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 62.”

Art. 2º O art. 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 50. A aplicação mínima a que se refere o art. 155, § 2º, inciso II, da Constituição do Estado, em ações e serviços públicos de saúde, será gradativamente implementada até o exercício fiscal de 2019, observado que:

I - no exercício fiscal de 2017 serão aplicados 13% (treze por cento);

II - no exercício fiscal de 2018 serão aplicados 14% (quatorze por cento);

III - no exercício fiscal de 2019 serão aplicados 15% (quinze por cento).”

Art. 3º Esta Emenda à Constituição do Estado vige a partir da data de sua publicação.

O requerente aponta violação ao pacto federativo, à separação de poderes, à razoabilidade e à responsabilidade fiscal. Sustenta ser competência do Congresso Nacional, por meio de lei complementar, a fixação de percentuais mínimos da arrecadação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a serem aplicados em saúde, nos termos do artigo 198, § 2º, inciso II, e § 3º, inciso I, da Constituição da República.

No caso dos Estados, o referido percentual teria sido fixado em 12% pelo art. 77, inc. II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), sendo mantido pelo art. 6º da LC 141/2012, que regulamentou as normas constitucionais. Ao estabelecer um percentual mais elevado de destinação de recursos públicos à saúde, a EC 72/2016 teria invadido a competência da União e usurpado a iniciativa legislativa do Poder Executivo estadual (CR, art. 165, II e III). Além de inconstitucionais, as normas seriam de cumprimento inviável, em face da crise financeira e da baixa arrecadação estadual.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 8).

A Câmara dos Deputados informou a regularidade do processo legislativo que originou a Lei Complementar 141/2012 (peça 13).

A Assembleia Legislativa de Santa Catarina defendeu a constitucionalidade da EC 72/2016 (peça 15).

De acordo com a Presidência da República, o art. 11 da LC 141/2012, ao facultar aos Estados a instituição de percentuais superiores para aplicação em saúde, privilegiou a autonomia dos entes federativos e o pacto federativo, concretizando o direito fundamental à saúde (peça 21).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo conhecimento parcial e, no mérito, pela improcedência do pedido (peça 24).

É o relatório.

II

A exigência de fixação de patamar mínimo de financiamento público anual das ações e serviços públicos de saúde (ASPS), pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, foi estabelecida constitucionalmente a partir da inserção do § 2º no art. 198 da Constituição da República, pela Emenda Constitucional 29, de 13 de setembro de 2000:

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

O § 3º do dispositivo constitucional, também oriundo da EC 29/2000, incumbiu à lei complementar editada pelo ente central da Federação (ADI-MC 2.894/RO, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ, 17.10.2003), a tarefa de dispor, entre outras questões, sobre a definição dos percentuais da arrecadação tributária a serem aplicados em saúde:

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

II – os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III – as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

O preceito foi tardiamente regulamentado pela Lei Complementar 141/2012, a qual fixou, nos arts. 6º a 8º, os valores que os Estados, Distrito Federal e Municípios devem destinar às ASPS:

Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

Parágrafo único. (VETADO).

Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do *caput* e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

Parágrafo único. (VETADO).

Art. 8º O Distrito Federal aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) do produto da arrecadação direta dos impostos que não possam ser segregados em base estadual e em base municipal.

Tal não significa que os entes federados não possam aportar valores superiores em ASPS. De fato, apenas estão vinculados à não investirem abaixo do piso mínimo definido pelo legislador nacional, a partir de sua competência constitucional. Nada impede que cada unidade federativa, de acordo com as suas disponibilidades orçamentárias, destine à saúde percentuais superiores àqueles estabelecidos na lei complementar federal, sendo até recomendável que o façam, diante do quadro crônico de subfinanciamento público da saúde.¹

Não obstante, essa alocação adicional de recursos não pode ser feita de forma apriorística e unilateral pelo legislativo – tal como ocorre na hipótese de inserção de regra de vinculação de receitas no texto da Constituição estadual –, mas deve ser promovida com a participação do chefe do Poder Executivo, a quem compete a iniciativa reservada para a proposta da lei orçamentária e da lei de diretrizes orçamentárias, sob pena de afronta aos arts. 165, II e III, e 167, IV, da Constituição.

Nessa linha é o entendimento da Suprema Corte:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VINCULAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS A SETORES DA POLÍTICA EDUCACIONAL. ARTS. 309, § 1º, 314,

¹ Tal quadro, aliás, motivou a propositura da ADI 5.595/DF, pela Procuradoria-Geral da República, em face de disposições da Emenda Constitucional 86/2015 que reduziram severamente os montantes anuais de financiamento de ASPS pela União.

CAPUT E §§ 2º E 5º, E 332 DA CONSTITUIÇÃO DO RIO DE JANEIRO. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AOS ARTS. 2º, 5º, 61, § 1º, INC. II, AL. B, 165 e 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou serem inconstitucionais normas que estabelecem vinculação de parcelas das receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, por desrespeitarem a vedação do art. 167, inc. IV, da Constituição da República, e restringirem a competência constitucional do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias. Precedentes. 2. As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, incluída a definição de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. 3. Improcedência da ação quanto ao art. 332 da Constituição do Rio de Janeiro. A fixação de percentual de 2% da receita tributária do exercício destinada à Fundação de Amparo à Pesquisa – FAPERJ conforma-se ao art. 218, § 5º, da Constituição da República. Precedentes. 4. Com a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 309, § 1º, e 314, caput, § 5º e da expressão “e garantirá um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial”, da parte final do § 2º do art. 314, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, as normas regulamentadoras desses dispositivos – expressões “à UERJ e”, “306, § 1º (atual 309), e” e “e, na hipótese da UERJ, sobre a sua receita tributária líquida” contidas no art. 1º da Lei estadual n. 1.729/1990 e art. 6º da Lei estadual n. 2.081/1993 – não têm fundamento de validade. Inconstitucionalidade por arrastamento. 5. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 309, § 1º, e 314, caput, § 5º e da expressão “e garantirá um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial”, da parte final do § 2º do art. 314, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e, por arrastamento, das expressões “à UERJ e”, “306, § 1º (atual 309), e” e “e, na hipótese da UERJ, sobre a sua receita tributária líquida” do art. 1º da Lei fluminense n. 1.729/1990 e do art. 6º da Lei estadual n. 2.081/1993. [ADI 4.102/RJ, rel. Min. Cármen Lúcia, DJe, 10.2.2015].

Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o inciso V do § 3º do art. 120 da Constituição do Estado de Santa Catarina, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, promulgada em 10 de novembro de 1997. Vinculação, por dotação orçamentária, de parte da receita corrente do Estado a programas de desenvolvimento da agricultura, pecuária e abastecimento. Inconstitucionalidade. Afronta à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo em tema de diretrizes orçamentárias. Precedentes. Violação ao art. 167, IV, da Constituição. Precedentes. Ação julgada procedente. [ADI 1.759, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 20/08/2010].

CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL QUE DESTINA PARTE DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS A ENTIDADES DE ENSINO. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, ARTS. 161, IV, F, E 199, §§ 1º E 2º. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PEDIDO DE INTERVENÇÃO COMO ASSISTENTE SIMPLES. Ação Direta de Inconstitucionalidade em que se discute a validade dos arts. 161, IV, f e 199, §§ 1º e 2º da Constituição do Estado de Minas Gerais, com a redação dada pela Emenda Constitucional Estadual 47/2000. Alegada violação dos arts. 61, § 1º, II, b, 165, III, 167, IV e 212 da Constituição. Viola a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para propor lei orçamentária a norma que disponha, diretamente, sobre a vinculação ou a destinação específica de receitas orçamentárias (art. 165, III, da Constituição). A reserva de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição somente se aplica aos Territórios federais. Inexistência de violação material, em relação aos arts. 167, IV e 212 da Constituição, na medida em que não há indica-

ção de que o valor destinado (2% sobre a receita orçamentária corrente ordinária) excede o limite da receita resultante de impostos do Estado (25% no mínimo) Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. [ADI 2.447, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 04/12/2009].

Enquanto exceção à regra constitucional de proibição de vinculação de receitas de impostos a órgão, fundo ou despesa (CR, art. 167, IV, parte final), a destinação de recursos às ASPS exige observância dos delineamentos traçados pelo art. 198, §§ 2º e 3º, da Lei Maior, entre os quais se inclui a necessidade de reavaliação de percentuais de aplicação a cada cinco anos, por meio de lei complementar nacional.

A inserção de alíquotas mínimas de investimento em normas da Constituição estadual – da forma como prevista pelo art. 11 da LC federal 141/2012 e promovida pela EC 72/2016, de Santa Catarina – impede a sua reavaliação quinquenal pela União e contraria, conseqüentemente, os referidos preceitos constitucionais.

III

Pelo exposto, a Procuradora-Geral da República opina pela procedência do pedido.

Brasília, 30 de outubro de 2018.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República

AMO