



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**

Recomendação nº 001/2009-PP-PRDF

Ref.: Representação n.º 1.34.001.004554/2004-74

RECOMENDAÇÃO

O Ministério Público Federal, no exercício das suas funções institucionais de que tratam os arts. 127 e 129, III, da Constituição Federal, e arts. 5º, I, "h", III, "e", e 6º, VII, "c", da Lei Complementar nº 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), e art. 1º, II e IV, da Lei nº 7.347/85, e

CONSIDERANDO que constam nos autos da representação em referência, instaurada no âmbito da Procuradoria da República no Distrito Federal, cujo objeto é verificar o cumprimento, pela UNIÃO, do disposto no art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias na redação que lhe foi dada pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 29/2000, as informações a seguir expostas:

1 - O Sistema Único de Saúde, consagrado pela Constituição da República de 1988, é caracterizado pela universalidade e igualdade de acesso, consistindo em importante fator de desenvolvimento social do país. Além disso, para garantir o acesso de todos os cidadãos à promoção, à proteção e à recuperação de sua saúde, **imprescindível se faz a ampliação dos recursos orçamentários e o comprometimento de todos os entes da Federação com o seu financiamento.**

2 - Com esse desiderato, foi publicada a Emenda Constitucional de nº 29, ainda no exercício de 2000, a qual acrescentou ao art. 198 da Constituição Federal, em vigor, os parágrafos 2º e 3º e respectivos incisos, bem como o art. 77 e parágrafos no Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, normas que definem os percentuais mínimo de recursos a serem aplicados em saúde pública pelos entes federativos, União, Estados e Municípios.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**

3 - Em conformidade com a Emenda, a União deveria aplicar, no ano de 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo 5%, e, a partir daí, pelo menos o valor apurado no ano anterior corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB. Ressalva-se os as situações de desatendimento do próprio mínimo estabelecido (aplicação inferior à exigência Constitucional), caso em que tal patamar – mínimo – passa a constituir-se na base para o cálculo do mínimo do ano seguinte, logicamente acrescido da variação do produto.

4 - A União, numa leitura equivocada da Constituição Federal, adotou o conceito de base fixa, calculando o mínimo para os anos 2001 e 2002 a partir do valor empenhado em 1999 acrescido de 5% e da variação nominal do PIB. Veja-se que, se o legislador pretendesse vincular os recursos mínimos aos valores aplicados no exercício de 1999, não teria feito referência, na na alínea “b” do inciso I do art. 77 do ADCT, ao “**valor apurado no ano anterior**”, mas a “**valor apurado na alínea anterior**”.

5 - Tal controvérsia foi objeto de consulta pela Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados ao Tribunal de Contas da União, tendo sido decidido pelo Tribunal Pleno, Decisão 143/2002, **que na interpretação da alínea “b” do inciso I do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 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.**

6 - Reforça tal assertiva, o Acórdão nº 957/2005, em que o Plenário do Tribunal de Contas da União firmou o seguinte entendimento: **quanto à aplicação do disposto no art. 77, inciso I, alínea “b”, do Ato das Disposições**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**

Constitucionais Transitórias, ... , até que seja editada a Lei Complementar prevista no art. 198, § 3º da Constituição Federal, quando não atingido o valor mínimo de gastos em saúde em um determinado exercício, seja computado o próprio valor mínimo e não o valor empenhado para fins de avaliação do cumprimento da Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, para o exercício seguinte”.

7 – No exercício de 2005, a União computou como gastos em ações e serviços públicos de saúde os valores direcionados ao bolsa-família, verba que, por maior que seja sua relevância social, não ostenta tal natureza e, sim, assistencial, tratando-se de equivocada classificação orçamentária a inclusão das despesas com assistência social nos gastos em ações e serviços público de saúde, para fins do cumprimento da citada Emenda Constitucional nº 29/2000.

8 - Esclareça-se que somente podem ser qualificadas como ações e serviços públicos de saúde no âmbito do SUS, aquelas que sejam de acesso universal e igualitário por toda a população beneficiária, que estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente federativo e sejam de responsabilidade específica do setor saúde. Em hipótese alguma se confundem com despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicas, ainda que com reflexos sobre as condições de saúde. Há que se estabelecer um divisor de águas, pois, do contrário, permitir-se-à ao Governo embutir gastos que, mesmo de forma indireta e reflexa, interfiram na qualidade de saúde dos cidadãos. Assim, devem ser excluídos do cômputo os gastos com fatores determinantes e condicionantes, sob pena de tornar absolutamente inócua a aplicação mínima de recursos estabelecida constitucionalmente. Como exemplo, podemos citar a alimentação que é fator determinante e condicionante da saúde, mas não atividade típica.

9 – A União, em vários exercícios, aplicou em ações e serviços públicos em saúde recursos oriundos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza – FECEP (EC nº 31/2000), conduta que redundou nos desdobramentos a seguir comentados:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**

9.1 As sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias vedaram a utilização de recursos oriundos do FECEP para o cômputo da aplicação mínima a ser feita em ações e serviços públicos em saúde. Não obstante tais valores pudessem, e possam, ser aplicados em ações dessa natureza, há vedação expressa para as suas utilizações ao alcance do mínimo a serem aplicados em saúde (art. 57 da Lei nº 10.524/2002; art. 59 da Lei 10.707/2003; art. 59 da Lei nº 10.934/2004; art. 58 da Lei nº 11.178/2005; art. 58 da Lei nº 11.439/2006; art. 56 da Lei 11.514/2007 e art. 52 da Lei nº 11.768/2008, sempre no segundo parágrafo).

9.2 Além disso, o Texto Constitucional (art. 77 do ADCT), em conjunto com a já transcrita decisão da Corte de Contas, impõe a inclusão de tais valores nas bases de cálculo dos anos subsequentes, uma vez que se tratam de ações típicas e ordinárias de saúde, que compõem o valor total empenhado no exercício.

10 – Por fim, a União tem sistematicamente utilizado como referência na base de cálculo de sua obrigação mínima com o setor saúde, o montante empenhado no exercício anterior sem, contudo, excluir do referido montante os restos a pagar que venham a ser cancelados. Tal prática, turva as informações acerca do gasto com ASPS, uma vez que inclui valores que, ao final, não são efetivamente gastos.

11 – Por todas essas razões, a União deixou de obedecer aos ditames da Emenda Constitucional nº 29/2000 sob vários fundamentos, os quais passamos a pontuar: a) a não utilização do critério da base móvel nos anos de 2001 e 2002, resultando em uma diferença no valor devido, repercutindo nos anos posteriores; b) ter computado, para efeito de cumprimento do comando constitucional, em 2005, os recursos destinados à bolsa-família como se pudesse qualificá-lo como destinados às ações e serviços públicos em saúde; c) a utilização de uma manobra contábil pela qual não agregou os valores oriundos do Fundo de Erradicação da Pobreza, e aplicados em ASPS, na base de cálculo dos exercícios posteriores; e d) a não exclusão dos restos a pagar cancelados, na verificação do



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**

efetivo cumprimento do dever de aplicação da verba no ano de referência.

11.1 – Apesar do mencionado no item anterior, deixamos de considerar a aplicação dos valores do FECEP, para cálculo do débito atual do Governo Federal com o setor de saúde, embora, em nosso entendimento, ele deva incorporar-se à base nos exercícios seguintes, além de ser vedada sua contagem para atendimento do mínimo, nos termos das sucessivas LDOs.

12 - Assim procedendo, a União, gerou um débito progressivo de aplicação em ações e serviços públicos em saúde, no período de 1º de janeiro de 2001 a 31 de dezembro de 2008, o qual consta da tabela anexa, no montante histórico total de R\$ 5.485.494.079,56 (Cinco bilhões quatrocentos e oitenta e cinco milhões quatrocentos e noventa e quatro mil setenta e nove reais e cinquenta e seis centavos), além de ter por base, para gastos mínimos obrigatórios com o setor, valores defasados pela omissão dos recursos do FECEP, como já demonstrado.

CONSIDERANDO que, nos termos do artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993¹, compete ao Ministério Público Federal expedir recomendação visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa esteja no âmbito das suas atribuições, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis; **este Órgão Ministerial RESOLVE:**

RECOMENDAR

¹ Artigo 6º, da Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993. Compete ao Ministério Público da União:

(...)

XX - expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**

À União Federal, nas pessoas dos Excelentíssimos Senhores Ministro da Fazenda, **GUIDO MANTEGA**; Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, **PAULO BERNARDO SILVA**; e Ministro da Saúde, **JOSÉ GOMES TEMPORÃO**, *QUE ADOTEM AS MEDIDAS NECESSÁRIAS PARA SUPLEMENTAR ÀS APLICAÇÕES EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS EM SAÚDE, O VALOR DE R\$ 5.485.494.079,56 (CINCO BILHÕES QUATROCENTOS E OITENTA E CINCO MILHÕES QUATROCENTOS E NOVENTA E QUATRO MIL SETENTA E NOVE REAIS E CINQUENTA E SEIS CENTAVOS), EM ATENDIMENTO ÀS EXIGÊNCIAS DO ART. 77 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS, ALÉM DE ADOTAR AS SEGUINTE PROVIDÊNCIAS:*

1 - ABSTER-SE DE COMPUTAR O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, OU QUALQUER OUTRO DE NATUREZA ASSISTENCIAL, COMO GASTO EM SAÚDE, A EXEMPLO DO PROCEDIMENTO UTILIZADO EM 2005, O QUAL DEVERÁ SER OPORTUNAMENTE RECOMPOSTO.

2 - INCORPORAR OS VALORES FINANCIADOS COM RECURSOS DO FUNDO PARA ERRADICAÇÃO DA POBREZA - FECEP EM ASPs, UTILIZADOS EM AÇÕES TÍPICAS E ORDINÁRIAS DE SAÚDE, NA BASE DE CÁLCULO DO EXERCÍCIO POSTERIOR.

3 - PROMOVER AS ALTERAÇÕES NECESSÁRIAS PARA QUE OS RESTOS A PAGAR EM ASPs CANCELADOS SEJAM AUTOMATICAMENTE DESCONSIDERADOS DOS VALORES COMPUTADOS COMO AÇÕES PARA FINS DE ATENDIMENTO AOS LIMITES MÍNIMOS E CONSEQUENTEMENTE REPOSTOS NO PERÍODO IMEDIATAMENTE POSTERIOR, SEM DUPLA CONTAGEM.

Dar ciência do teor da presente recomendação ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, **LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA**.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**

Fica estabelecido o prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento da presente recomendação pela UNIÃO FEDERAL, para o cumprimento da presente, devendo este Órgão Ministerial ser informado, em igual período, das providências adotadas pelos recomendados no sentido de dar efetividade a essa recomendação.

Na certeza do pronto acatamento da presente recomendação, colho o ensejo para render a Vossa Excelência votos de elevada estima e distinta consideração.

Brasília, 28 de maio de 2009.

PETERSON DE PAULA PEREIRA
Procurador da República no Distrito
Federal

CARLOS HENRIQUE MARTINS LIMA
Procurador da República no Distrito
Federal