

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
5.595 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**REQTE.(S)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**INTDO.(A/S)** : **CONGRESSO NACIONAL**  
**ADV.(A/S)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de cautelar, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, contra os arts. 2º e 3º da Emenda Constitucional 86, de 17 de março de 2015.

O requerente narra que,

*“no exercício do poder de reforma constitucional, o Congresso Nacional aprovou a proposta de emenda constitucional (PEC) 358, de 2013, a qual deu origem à Emenda Constitucional 86, de 17 de março de 2015, que alguns denominaram ‘Emenda do Orçamento Impositivo’. Ela dispôs, no art. 2º, sobre novo piso – a ser alcançado por meio de subpisos (patamares inferiores aos do regime anterior à emenda) ditos progressivos – para custeio pela União de ações e serviços públicos em saúde (ASPS)” (pág. 6 do documento eletrônico 1).*

Afirma, ademais, que,

*“além de reduzir severamente os montantes anuais de financiamento federal para as ASPS, o art. 3º da emenda retirou o caráter de ‘fonte adicional’ da parcela de recursos da saúde oriunda da participação no resultado ou compensação financeira por exploração de petróleo e gás natural, a que se refere o art. 20, § 1º, da Constituição, característica conferida a tais recursos pela Lei 12.858, de 9 de setembro de 2013” (pág. 7 do documento eletrônico 1).*

Alega, em síntese, que

*“os preceitos impugnados atentam diretamente contra os*

## ADI 5595 MC / DF

*direitos fundamentais à vida e à saúde (arts. 5º, caput; 6º e 196 a 198, caput e § 1º), contra o princípio da vedação de retrocesso social (art. 1º, caput e III) e contra o princípio do devido processo legal substantivo (art. 5º, LIV). Violam, por conseguinte, cláusula pétrea inscrita no art. 60, § 4º, IV, todos da Constituição da República” (pág. 4 do documento eletrônico 1).*

Argumenta, além disso, serem tais mudanças *“intensamente prejudiciais ao financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS), por implicarem redução drástica no orçamento para ações e serviços públicos em saúde, o qual já é historicamente insuficiente”* (pág. 7 do documento eletrônico 1).

Aduz, nesse sentido, que *“o patamar mínimo de financiamento da saúde pela União foi definido constitucionalmente a partir da inserção do § 2º do art. 198 da Constituição, pela Emenda Constitucional 29, de 13 de setembro de 2000”* (pág. 8 do documento eletrônico 1).

Ressalta, contudo, que

*“o art. 2º da Emenda Constitucional 86/2015 estabeleceu novo regime de gasto mínimo no plano federal para ações e serviços públicos em saúde, correspondente a 15% da receita corrente líquida da União, mas não de imediato. Fixou subpisos progressivos de 13,2% para o exercício de 2016; 13,7% para 2017; 14,1% para 2018; 14,5% para 2019; 15% a partir de 2020”* (pág. 14 do documento eletrônico 1).

Destaca, também, que

*“o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) realizou projeção do decréscimo de financiamento do SUS causado pela EC 86/2015, com base em dois diferentes cenários (em função da variação do produto interno bruto e da RCL da União) e considerando a execução de emendas parlamentares individuais e as diferenças de aplicação mínima da União determinadas pela emenda. Com base nisso, nos exercícios de 2015 a 2017, as perdas máximas poderiam ser*

## ADI 5595 MC / DF

*de R\$ 3,18 bilhões em 2015, R\$ 12,53 bilhões em 2016 e R\$ 4,29 bilhões em 2017, totalizando cerca de R\$ 20 bilhões a menos para financiar o sistema, que, como dito, já padece de subfinanciamento crônico” (págs. 18-19 do documento eletrônico 1).*

Pontua, ainda, que

*“antes da promulgação da emenda, os recursos oriundos da exploração do petróleo e gás natural – incluídos os decorrentes da exploração em áreas no perfil geológico conhecido como camada do pré-sal – eram fontes adicionais para custeio da saúde, como previa expressamente o art. 4º da Lei 12.858, de 9 de setembro de 2013” (pág. 14 do documento eletrônico 1).*

Todavia, assevera que, *“ao determinar que esses recursos sejam contabilizados no percentual mínimo de gasto da União, a que se refere o art. 198, § 2º, I, da Constituição, o art. 3º da EC 86/2015 impôs nova perda bilionária de recursos para o SUS”.*

Por essas razões, requer seja concedida *“com a brevidade possível, em decisão monocrática e sem intimação dos interessados, medida cautelar para suspensão da eficácia das normas impugnadas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, a ser oportunamente submetida a referendo do Plenário” (pág. 33 do documento eletrônico 1).*

Com efeito, a possibilidade de decisão cautelar *“sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado” (§ 3º do art. 10 da Lei 9.868/1999), até mesmo pelo relator, monocraticamente, ad referendum do Plenário, é medida que somente se justifica em casos de extrema urgência e que demandem providência imediata, sob pena de perecimento do direito perseguido.*

Entendo, contudo, que não é hipótese dos autos. Isso porque, embora o tema demande solução urgente, a EC 86, foi promulgada em 17

## ADI 5595 MC / DF

de março de 2015. Além disso, seu texto já produziu efeitos, conforme se observa do seu art. 2º, I, e 4º, *in verbis*:

*“Art. 2º O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal será cumprido progressivamente, garantidos, no mínimo:*

*I - 13,2% (treze inteiros e dois décimos por cento) da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;*

*(...)*

*Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício de 2014”.*

Assim, penso que a situação descrita na inicial desta ação direta de inconstitucionalidade recomenda a adoção do rito previsto no art. 10 da Lei 9.868/1999.

Isso posto, solicitem-se informações ao Congresso Nacional, que deverá pronunciar-se no prazo de cinco dias.

Após, ouça-se o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, no prazo de três dias.

Publique-se.

Brasília, 27 de setembro de 2016.

**Ministro Ricardo Lewandowski**  
Relator