

Excelentíssimo Senhor Ministro **AUGUSTO NARDES**
Relator da LUJ-3 para o biênio 2017/2018.

O Ministério Público de Contas junto a esta Corte, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica e o regime democrático, vem, por meio do Procurador que esta subscreve, oferecer a presente **REPRESENTAÇÃO**, em que expõe os seguintes fatos, e, ao final, requerer a adoção de providências.

II

Este Procurador do Ministério Público de Contas da União recebeu documentação subscrita pela Procuradora do Ministério Público de Contas de São Paulo Élide Graziane Pinto e pelo economista Francisco Rozsa Funcia na qual apontam déficit de R\$ 2,574 bilhões de aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) pelo Governo Federal, no exercício financeiro de 2016 (documento anexo).

III

Segundo o art. 6º da Constituição Federal, “*são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados*”.

Por ter sido alçada a direito social garantido constitucionalmente, a saúde, em nossa República, tem valor constitucional relevantíssimo, sendo direito de todos e obrigação do Estado (art. 196). A fim de garantir o cumprimento do dever do Estado com a saúde, no texto constitucional foi fixado o seguinte:

“Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

§ 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. (Parágrafo único renumerado para § 1º pela Emenda Constitucional nº 29, 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)

§ 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)

IV - as normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

IV - (revogado). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)”

Veja-se que, com a edição da EC 86/2015, de 15.12.2016 (DOU 15.12.2016), ficou claro que a União deve aplicar, **no mínimo**, 15% da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro em ações e serviços públicos de saúde.

É certo que essa mesma emenda previa progressão para o cumprimento desse percentual mínimo:

“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;

II - 13,7% (treze inteiros e sete décimos por cento) da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

III - 14,1% (quatorze inteiros e um décimo por cento) da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

IV - 14,5% (quatorze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

V - 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional.”

Ocorre, porém, que a EC 95/2016, **de aplicação imediata**, revogou expressamente a progressão então prevista no art. 2º da EC 86/2015 (*Art. 3º Fica revogado o art. 2º da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015*).

Em razão disso, já para o exercício de 2016 passou a valer a regra de aplicação do mínimo de 15% da receita corrente líquida, sem a progressão até então existente. Todavia, no exercício de 2016, foi aplicado em ASPS o percentual de 13,2% apenas, como se ainda estivesse em vigor a regra do artigo 2º da EC 86/2015.

Além disso, os subscritores da documentação alertam “*que os restos a pagar cancelados em 2015 referem-se às despesas empenhadas em exercícios anteriores (até 2014), cujos valores foram computados para apurar a aplicação em ASPS daqueles respectivos exercícios. Desconsiderar o dever de*

compensação dos restos a pagar cancelados anteriormente a 2014 não só é inconstitucional, como também muito preocupante à luz dos elevados valores inscritos em cada exercício”.

Isso porque, se esses cancelamentos não forem compensados como aplicação adicional em 2016, o cumprimento do piso federal em saúde em relação aos exercícios a que se referem esses cancelamentos fica comprometido. É como se estivesse ocorrendo uma fraude: o governo empenha a despesa, inscreve em restos a pagar, computa o gasto como aplicação mínima em saúde naquele exercício de origem da dotação empenhada, sem efetivamente realizar o gasto, e depois cancela os restos a pagar, aplicando em saúde, na prática, menos que o determinado pela Constituição Federal.

Conforme destacado na documentação encaminhada a este Gabinete, *“somente é possível computar despesas empenhadas e não processadas, no piso em ASPS, mediante o depósito correspondente do saldo financeiro no fundo de saúde e sempre condicionado à sua efetiva realização posterior”.*

Todas as falhas descritas nessa representação caracterizam o *fumus boni iuris* necessário para a concessão de medida cautelar que determine a compensação do saldo de restos a pagar cancelados em 2015 e do déficit de aplicação de R\$ 2,574 bilhões verificado no ano passado.

Além disso, *“os fatos narrados nesta representação apontam para uma incoerente e abusiva rota de ‘precatorização’ do gasto mínimo federal em saúde, que – direta ou indiretamente - dá causa à percepção social de que o país não consegue cumprir o desiderato constitucional de oferecer à população um Sistema Único de Saúde universal, igualitário e integral”*, o que evidencia o *periculum in mora*, visto que em razão desse não cumprimento do comando constitucional um número imenso de pessoas foram privadas dos serviços de saúde no país ou os receberam de forma precária e inadequada.

Não há dúvida de que, se estes recursos subtraídos da finalidade constitucional estabelecida tivessem tido correta e regular aplicação, os serviços de saúde, tão vergonhosamente precários em nosso país, poderiam estar bem melhor do que estão. Quantos equipamentos poderiam ter sido adquiridos? Quantas reformas poderiam ter sido realizadas? Quantas atividades de manutenção deixaram de ser promovidas?

III

Em face do exposto, este Representante do Ministério Público de Contas adere, na totalidade, às preocupações, informações e motivações apresentadas pela Procuradora do Ministério Público de Contas de São Paulo Élidea Graziane Pinto e pelo economista Francisco Rozsa Funcia, motivo pelo qual oferece a presente REPRESENTAÇÃO e, nos mesmos termos propostos, requer:

- a) o seu recebimento e autuação;
- b) **CAUTELARMENTE**, seja determinada a imediata compensação do saldo de restos a pagar cancelados em 2015, em acréscimo ao piso federal em ASPS de 2016, bem como a compensação do déficit de aplicação de R\$ 2,574 bilhões verificado no ano passado;
- b) sejam notificados a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Fazenda e o Ministério da Saúde, para, querendo, apresentarem esclarecimentos em face das irregularidades verificadas;
- c) caso os esclarecimentos que vierem a ser apresentadas não sejam capazes de elidir as irregularidades apresentadas nesta representação, que sejam promovidas as diligências e inspeções necessárias para a elucidação dos fatos e, na hipótese de serem comprovadas as ilegalidades, que sejam promovidas as audiências pertinentes;
- d) na hipótese de não serem sanadas as irregularidades que justificarem a realização de audiências, seja dada procedência aos pedidos de compensação formulados, confirmando-se os efeitos da medida cautelar, sejam aplicadas as sanções pertinentes e adotadas as demais providências cabíveis.

Por derradeiro, requer o Ministério Público, desde logo, a oportunidade de oficiar nos

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

autos após a competente instrução da unidade técnica, ocasião em que poderá oferecer seus contributos adicionais para o julgamento de mérito desta Representação.

Brasília, em 4 de maio de 2017.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador