



Ministério da Saúde  
Gabinete do Ministro  
Assessoria Parlamentar

OFÍCIO Nº 3591/2019/ASPAR/GM/MS

Brasília, 15 de outubro de 2019.

A Sua Excelência a Senhora  
Deputada SORAYA SANTOS  
Primeira-Secretária  
Edifício Principal, sala 27  
Câmara dos Deputados  
70160-900 Brasília - DF

**Assunto: Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 647/2019**

Senhora Primeira-Secretária,

Reporto-me ao expediente destacado na epígrafe, referente ao Requerimento de Informação nº 886, de 31 de agosto de 2019, para encaminhar as informações prestadas pelo órgão técnico deste Ministério.

Atenciosamente,

LUIZ HENRIQUE MANDETTA  
Ministro de Estado da Saúde



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Henrique Mandetta, Ministro de Estado da Saúde**, em 15/10/2019, às 16:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015; e art. 8º, da Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.saude.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.saude.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0011732487** e o código CRC **38991621**.





Ministério da Saúde  
Gabinete do Ministro  
Assessoria Parlamentar

DESPACHO

ASPAR/GM/MS

Brasília, 15 de outubro de 2019.

Ao Gabinete do Ministro

**Assunto: Requerimento de Informação nº 886/2019 Dep. Alexandre Leite e outros**

Encaminho resposta contendo Despacho SAES/NUJUR/SAES/MS SEI 0011650808, Informações nº 00698/2019/CONJUR-MS/CGU/AGU (0010237489) e Despacho SPO/SE/MS (0010409038), para ciência e atendimento à Solicitação da Câmara dos Deputados.

GABRIELLA BELKISSE ROCHA  
Assessora Especial do Ministro para Assuntos Parlamentares  
Chefe da Assessoria Parlamentar



Documento assinado eletronicamente por **Gabriella Belkisse Câmara Rocha Tavares, Chefe da Assessoria Parlamentar**, em 15/10/2019, às 16:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015; e art. 8º, da Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.saude.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.saude.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0011732186** e o código CRC **E96E7E2C**.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE  
COORDENAÇÃO DE ASSUNTOS ESPECIAIS EM CONTENCIOSO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL

**INFORMAÇÕES n. 00698/2019/CONJUR-MS/CGU/AGU**

NUP: 00405.012518/2019-51 (REF. 1018720-51.2019.4.01.3400)

INTERESSADOS: UNIÃO FEDERAL E OUTROS

ASSUNTOS: VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se do OFÍCIO n. 00165/2019/CGAEST/PRU1R/PGU/AGU, oriundo da PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO, por meio do qual solicita sejam remetidos subsídios, no prazo de 72h, para manifestação prévia da PRU1 na presente Ação Popular.

2. Cuida-se de ação popular ajuizada por GLEISI HELENA HOFFMANN, PAULO ROBERTO SEVERO PIMENTA, MARIA DO ROSÁRIO NUNES e ALENCAR SANTANA BRAGA em face do Sr. Ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, na qual os autores populares se insurgem contra ações do Ministro da Saúde (portarias), adotadas em sintonia com outras ações que vem sendo perpetradas pelo Presidente da República e pelo Ministro da Casa Civil, consistente na utilização indevida do orçamento público federal para contemplar, de forma imoral e ilegal, deputados federais (suas bases e correligionários) que anunciaram voto favorável à aprovação da Proposta de Emenda Constitucional de Reforma da Previdência –PEC 6, de 2019.

3. Por meio da ação popular pretendem:

"Face ao exposto, requer-se, em sede de tutela de urgência, a imediata suspensão das portarias nº 1584 e 1686 a 1692, bem como o empenho, liberação ou pagamento de quaisquer recursos que nelas (portarias) venham encontrar fundamento de validade;

Ainda em sede liminar, requer-se o bloqueio, até decisão final da presente ação popular, de eventuais recursos em fase de liquidação e pagamento, de modo a se preservar, do ponto de vista legal e moral, a correta aplicação dos recursos orçamentários.

(...)

Requer, ao final, seja julgada procedente a presente Ação Popular para, por sentença, declarar a existência de ilegalidades e nulidades nas edições das referidas portarias e nos respectivos atos administrativos delas decorrentes, com a manutenção de tudo quanto decidido no pleito tutelar acima formulado."

4. Em decisão proferida no dia 10.07.2019, a liminar foi indeferida pelo juízo da 4ª Vara Federal Cível da SJDF, nos seguintes termos:

"Trata-se de pedido de tutela de urgência formulado nos autos da ação popular movida por Gleisi Helena Hoffmann, Paulo Roberto Severo Pimenta, Maria do Rosario Nunes e Alencar Santanta Braga contra a União, para questionar "ações do Ministro da Saúde (portarias), adotadas em sintonia com outras ações que vem sendo perpetradas pelo Presidente da República e pelo Ministro da Casa Civil, consistente na utilização indevida do orçamento público federal para contemplar, de forma imoral e ilegal, deputados federais (suas bases e correligionários) que anunciaram voto favorável à aprovação da Proposta de Emenda Constitucional de Reforma da Previdência – PEC 6, de 2019".

Pretendem os autores seja determinada a "imediata suspensão das portarias nº 1584 e 1686 a 1692, bem como o empenho, liberação ou pagamento de quaisquer recursos que nelas (portarias) venham encontrar fundamento de validade".

Impõe-se o indeferimento do pedido de tutela de urgência, contudo.

**A apuração do alegado desvio de finalidade na liberação dos recursos impugnada por meio da presente ação não prescinde de regular instrução probatória, uma vez que, como é cediço, o Executivo dispõe de recursos para o atendimento de emendas parlamentares segundo seu juízo de conveniência e oportunidade.**

Ocioso ponderar que as considerações supra cingem-se a plano de exame para fins de liminar, sem nenhuma repercussão na análise que será levada a efeito a final.

Sendo assim, INDEFIRO o pedido de liminar.

Intimem-se.

Após, cite-se."

5. A fim, de que fossem apresentados subsídios relativos ao caso, esta Consultoria Jurídica encaminhou os autos à SPO/MS, FNS/MS, SAES/MS e SAPS/MS.

6. Em resposta, foram apresentadas as seguintes manifestações: DESPACHO SPO/SE/MS nº 0010189757; DESPACHO SAES/CGPO/SAES/MS nº 0010195190, DESPACHO DIAN/FNS/SE/MS nº 0010203526.

É o relatório. Passa-se às informações.

## **2. INFORMAÇÕES**

### **2.1 PRELIMINARMENTE**

### **2.2 DESCABIMENTO DA PRESENTE AÇÃO POPULAR. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA**

7. A ação popular é o meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, nos termos do artigo 5º, LXXIII da Constituição Federal e da Lei nº 4.717/65.

Art. 5º, LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Art. 1º, Lei 4.717/65 Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita ânua, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

8. Em relação a ação popular, a doutrina costuma apontar três requisitos, são eles:

"O primeiro requisito para o ajuizamento da ação popular é o de que o autor seja cidadão brasileiro, isto é, pessoa humana, no gozo de seus direitos cívicos e políticos, requisito, esse, que se traduz na sua qualidade de eleitor. Somente o indivíduo (pessoa física) munido de seu título eleitoral poderá propor ação popular, sem o quê será carecedor dela. Os inalistáveis ou inalistados, bem como os partidos políticos, entidades de classe ou qualquer outra pessoa jurídica, não têm qualidade para propor ação popular (STF, Súmula 365). Isso porque tal ação se funda essencialmente no direito político do cidadão, que, tendo o poder de escolher os governantes, deve ter, também, a faculdade de lhes fiscalizar os atos de administração.

O segundo requisito da ação popular é a ilegalidade ou ilegitimidade do ato a invalidar, isto é, que o ato seja contrário ao Direito, por infringir as normas específicas que regem sua prática ou por se desviar dos princípios gerais que norteiam a Administração Pública. Não se exige a ilicitude do ato na sua origem, mas sim a ilegalidade na sua formação ou no seu objeto. Isto não significa que a Constituição vigente tenha dispensado a ilegitimidade do ato. Não. O que o constituinte de 1988 deixou claro é que a ação popular destina-se a invalidar atos praticados com ilegalidade de que resultou lesão ao patrimônio público. Essa ilegitimidade pode provir de vício formal ou substancial, inclusive desvio de finalidade, conforme a lei regulamentar enumera e conceitua em seu próprio texto (art. 2º, "a" a "e").

O terceiro requisito da ação popular é a lesividade do ato ao patrimônio público. Na conceituação atual, lesivo é todo ato ou omissão administrativa que desfalca o erário ou prejudica a Administração, assim como o que ofende bens ou valores artísticos, cívicos, culturais, ambientais ou históricos da comunidade. E essa lesão tanto pode ser efetiva quanto legalmente presumida, visto que a lei regulamentar estabelece casos de presunção de lesividade (art. 4º), para os quais basta a prova da prática do ato naquelas circunstâncias para considerar-se lesivo e nulo de pleno direito. Nos demais casos impõe-se a dupla demonstração da ilegalidade e da lesão efetiva ao patrimônio protegível pela ação popular.

Sem estes três requisitos - condição de eleitor, ilegalidade e lesividade -, que constituem os pressupostos da demanda, não se viabiliza a ação popular. Embora os casos mais frequentes de lesão se refiram ao dano pecuniário, a lesividade a que alude o texto constitucional tanto abrange o patrimônio material quanto o moral, o estético, o espiritual, o histórico. Na verdade, tanto é lesiva ao patrimônio público a alienação de um imóvel por preço vil, realizada por favoritismo, quanto a destruição de um recanto ou de objetos sem valor econômico, mas de alto valor histórico, cultural, ecológico ou artístico para a coletividade local. Por igual, tanto lesa o patrimônio público o ato de uma autoridade que abre mão de um privilégio do Estado, ou deixa perecer um direito por incúria administrativa, como o daquela que, sem vantagem para a Administração, contrai empréstimos ilegais e onerosos para a Fazenda Pública. Tais exemplos estão a evidenciar que a ação popular é o meio idôneo para o cidadão pleitear a invalidação desses atos, em defesa do patrimônio público, desde que ilegais e lesivos de bens corpóreos ou dos valores éticos das entidades estatais, autárquicas e paraestatais, ou a elas equiparadas<sup>[1]</sup>.

9. No caso dos autos, a simples leitura da peça inicial revela que os fatos narrados pelos autores não evidenciam qualquer ilegalidade ou ato lesivo aos bens jurídicos tutelados pela Constituição Federal e pelo ordenamento jurídico.

10. Além disso, como cediço, a ação popular é instrumento de defesa dos interesses da coletividade, não servindo a amparar interesses próprios ou políticos. Ensina Hely Lopes Meirelles: "O beneficiário direto e imediato da ação não é o autor popular; é o povo, titular do direito subjetivo ao Governo honesto"<sup>[2]</sup>.

11. Especificamente em relação à ausência de adequação no ajuizamento da ação popular quando não há ato lesivo a ser anulado, torrencial é a nossa jurisprudência, *verbis*:

*"Para o ajuizamento de ação popular são necessários três requisitos: Condição de eleitor, ilegalidade e lesividade do ato impugnado".(TRF 2ª R. - AC 2002.51.01.001012-4 - RJ - 6º T. - Rel. Juiz Poul Erik Dyrlund - DJU 10.06.2003 - p. 319) JLAP.1 JLAP.2 JCF.5 JCF.5.LXXIII JCPC.267 JCPC.267.VI)*

**PROCESSO CIVIL. AÇÃO POPULAR. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. CONSTRUÇÃO DE PRESÍDIO NO MUNICÍPIO DE TRÊS CORAÇÕES/MG. AUSÊNCIA DE LESIVIDADE AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. ART. 1º E ART. 5º, § 2º, DA LEI 4.717/65. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.** 1. Afastada a alegação de incompetência da Justiça Federal para julgar o caso, uma vez que o art. 5º, § 2º, da Lei 4.717/65, preceitua expressamente que, nas lides em que haja o interesse da União, a competência é da Justiça Federal. 2. Estando entre os requisitos para a admissibilidade da Ação Popular, além dos pressupostos processuais e das condições da ação, a lesividade ao patrimônio público, o que não restou evidenciado, na espécie, já que se objetiva impedir a construção de uma penitenciária na localidade de Três Corações/MG, o que configuraria suposto prejuízo ao interesse da coletividade, correta a sentença "a quo", que extinguiu o processo, sem julgamento de mérito, ante a carência de ação (art. 267, inciso I, do CPC). 3. Apelação do autor improvida.(AC 200338000453100, JUIZ FEDERAL MOACIR FERREIRA RAMOS (CONV.), TRFI - SEXTA TURMA, 14/08/2006) (grifo nosso)

12. Por todo o exposto, denota-se a ausência de interesse processual (inadequação da via eleita), devendo ser extinto o processo sem julgamento do mérito, nos termos do artigo 485, VI, do Código de Processo Civil.

## 2.3 MÉRITO

## 2.4 ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

13. O orçamento público configura-se a norma que autoriza os gastos que o Governo pode realizar durante um período determinado de tempo, discriminando detalhadamente as obrigações que deva concretizar, com a previsão concomitante dos ingressos necessários para cobri-las. Nas palavras do ex-Ministro Carlos Ayres Brito, nos autos da ADI-MS 4048-1/DF, a lei orçamentária é "*a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição*".<sup>[3]</sup>

14. A Constituição Federal estabeleceu uma série de normas que estruturaram o sistema orçamentário brasileiro, são elas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA estabelecerá o

planejamento estratégico do governo de longo prazo. A LDO tem o seu conteúdo voltado para o seu planejamento operacional, de curto prazo. Já a LOA traz em seu corpo os recursos propriamente ditos, ou seja, apresenta receitas e despesas.

15. Nos termos do art. 84, inciso XXIII da Constituição Federal de 1988, as leis orçamentárias serão elaboradas sempre por iniciativa do Poder Executivo, diante da sua visão global da produção de recursos necessários às necessidades públicas.

16. O projeto de lei que será apresentado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo é resultado de uma série de estudos e análises feitos pelos setores competentes, no caso da União, pela Secretaria de Orçamento Federal, que tem a missão de coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração do orçamento.

17. Feito o encaminhamento da proposta consolidada ao Poder Legislativo, haverá a análise conjunta das duas casas do Congresso Nacional. Neste momento, com auxílio da Comissão Mista Permanente (CMP) ou Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), será a proposta examinada e serão emitidos pareceres sobre o projeto de lei orçamentária, sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais.

18. Nesse momento será possível, nos termos do art. 166 da Constituição Federal de 1988, que os parlamentares apresentem emendas ao projeto de lei orçamentária.

19. Após a análise do Poder Legislativo, o orçamento será enviado novamente ao Poder Executivo para sanção do Presidente da República, transformando-se na Lei Orçamentária Anual (LOA).

## **2.5 EMENDAS PARLAMENTARES À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)**

20. As emendas feitas ao Orçamento Geral da União, denominado Lei Orçamentária Anual (LOA) serão apresentadas por parlamentares, que podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante o seu mandato junto aos estados e municípios. Tais emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo.

21. De acordo com a Resolução 1/2006 do Congresso Nacional são quatro os tipos de emendas feitas ao orçamento pelos parlamentares: individual, de bancada, de comissão e de relatoria.

22. As emendas individuais são de autoria de cada senador ou deputado. As de bancada são emendas coletivas, de autoria das bancadas estaduais ou regionais. As emendas de comissão, que também são coletivas, são apresentadas pelas comissões técnicas da Câmara e do Senado. Por fim, as emendas do relator são feitas pelo deputado ou senador que, naquele determinado ano, foi escolhido para produzir o parecer final sobre o Orçamento, o chamado relatório geral. Há ainda as emendas dos relatores setoriais, destacados para dar parecer sobre assuntos específicos divididos em dez áreas temáticas do orçamento.

23. Todas as emendas são submetidas à votação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), formada por 12 senadores e 33 deputados, com igual número de suplentes.

24. Cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas individuais, no valor total definido pelo parecer do relator. Há na Resolução 01/2006 do Congresso Nacional regras específicas sobre a apresentação de tais emendas, como, por exemplo, a necessidade de identificar a entidade beneficiária dos recursos, com nome, endereço e nome dos responsáveis pela sua direção, bem como as metas que essa entidade deverá cumprir, demonstrando sua compatibilidade com o valor da verba fixada na emenda.

25. As comissões permanentes do Senado e da Câmara podem apresentar entre quatro e oito emendas, dependendo de suas especificidades com relação às áreas temáticas do orçamento. No caso do Senado, 9 do total de 11 comissões, incluindo a Mesa Diretora, podem apresentar até oito emendas. Somente as Comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) podem apresentar até seis emendas.

26. Na Câmara, do total de 21 comissões técnicas, incluindo a Mesa Diretora, 14 delas podem apresentar até oito emendas, cinco comissões podem oferecer até seis emendas e uma deve apresentar até quatro emendas. Somente a Comissão de Legislação Participativa da Câmara não tem direito a apresentar qualquer emenda ao orçamento.

27. As emendas serão incorporadas ou não ao texto final do Orçamento aprovado pelo Congresso, conforme a apreciação dos parlamentares que pertencem à CMO. Depois de aprovado na CMO e em sessão plenária conjunta do Congresso, o orçamento é enviado novamente ao Poder Executivo para sanção do Presidente da República, transformando-se na Lei Orçamentária Anual (LOA).

## **2.6 O ORÇAMENTO IMPOSITIVO**

28. A Emenda Constitucional nº 86/2015 teve origem do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 358/2013, conhecida como PEC do Orçamento Impositivo. Tal emenda constitucional tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais inseridas pelos parlamentares na Lei Orçamentária Anual (LOA), aprovada a cada ano, que rege o orçamento federal.

29. Conforme determina a Emenda Constitucional nº 86/2015, as emendas individuais inseridas pelos parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo. E, metade do valor, deverá ser destinado pelos parlamentares a ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

Art. 166, § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.  
(Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

30. Com a alteração do texto constitucional, os estados e municípios, ainda que não cumpram os limites máximos de endividamento, despesa com pessoal ou limites mínimos de despesa com saúde e educação, poderão receber os recursos decorrentes das emendas parlamentares.

31. Ainda quanto ao orçamento impositivo, no presente ano, foi aprovada a EC 100/2019, que, mais uma vez, alterou a redação dos arts. 165 e 166 da Constituição Federal para determinar a execução obrigatória das emendas apresentadas pelas bancadas estaduais e do Distrito Federal ao Orçamento da União até o valor-limite de 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Art. 166, § 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

32. Com isso, conclui-se que, em razão das EC 86/2015 e EC 100/2019, passaram a ser impositivas, isso é, de execução obrigatória pelo Poder Executivo na destinação apresentada pelo parlamentar, as emendas individuais e as emendas apresentadas pelas bancadas dos estados ou do Distrito Federal. Tal impositividade, no entanto, não se aplica nos casos das emendas apresentadas por comissões (objeto da presente demanda) e aquelas apresentadas pela relatoria. Em relação a elas, uma vez sancionadas, passam a ser uma despesa orçamentária discricionária, como as diversas outras presentes no orçamento.

33. E mais, mesmo nos casos das emendas parlamentares impositivas, a destinação de metade dos percentuais à ações e serviços públicos de saúde constituem-se valores mínimos, sendo perfeitamente possível, e até mesmo aconselhável, que os valores sejam superiores, dada a sua relevância à população.

34. Cumpre destacar que todas as emendas parlamentares, sejam as individuais, as de bancada, de comissão ou de relatoria estão disponibilizadas para consulta pública. E o acompanhamento da sua execução pelo Poder Executivo pode ser feito através do Portal da Transparência, por meio do seguinte link: <http://www.portaltransparencia.gov.br/emendas?ano=2019>.

## **2.7 DISCRICIONARIEDADE DO ADMINISTRADOR NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO**

35. Como já mencionado, a lei orçamentária anual se configura instrumento elaborado pelo Poder Executivo por meio do qual são estimadas as receitas e fixadas as despesas para o próximo ano. Cuida-se de um plano de governo, com previsão programática das despesas e receitas.

36. A elaboração da lei orçamentária, bem como a sua execução, constituem decisões políticas e discricionárias atribuída ao administrador, já que ele possui melhores condições de conduzir os gastos públicos. Caberá ao administrador decidir as medidas que serão adotadas para atender aos anseios e necessidades da população, bem como o momento em que deverá adotá-las.

37. As decisões adotadas pelo administrador, no sentido de autorizar ou não despesas, serão feitas por meio de atos administrativos, razão pela qual a questão deve ser estudada com base na doutrina dos atos administrativos. Neste sentido, Maurício de Barros:

"A discricionariedade do executor do orçamento, dentro do campo do orçamento que admite certa "liberdade" do administrador e naquilo em que prescinde de autorização legislativa (determinação de gastos ou contingenciamento), deve ser estudada de acordo com a doutrina própria do ato administrativo, porquanto é por meio de atos administrativos que o executor deixa de autorizar determinada despesa, contingenciando-a, ou a aplica, dentro de uma margem de escolha decorrente da própria LOA."<sup>[4]</sup>

38. Nesse prisma, no estudo da teoria dos atos administrativos, pode se dizer que a liberação de verbas ou o contingenciamento de despesas configuram-se atos discricionários do gestor público, cabendo a ele avaliar se vai ou não praticar determinado ato diante de determinada situação e em que momento fará. Cuida-se de uma análise de conveniência e oportunidade do próprio administrador.

39. Segundo a classificação de Celso Antônio Bandeira de Mello, são atos discricionários: "os que a Administração pratica com certa margem de liberdade de avaliação ou decisão segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, ainda que adstrita à lei reguladora da expedição deles."<sup>[5]</sup>

40. O autor complementa: "Em suma: discricionariedade é liberdade dentro da lei, nos limites da norma legal, e pode ser definida como: 'A margem de liberdade conferida pela lei ao administrador a fim de que este cumpra o dever de integrar com sua vontade ou juízo a norma jurídica, diante do caso concreto, segundo critérios subjetivos próprios, a fim de dar satisfação aos objetivos consagrados no sistema legal.'"

41. Assim, diferente dos atos administrativos vinculados, nos atos administrativos discricionários o administrador possui certa liberdade para avaliar, em face das circunstâncias concretas do caso, o que lhe parece ser o melhor meio de satisfazer o interesse público que visa realizar.

42. Portanto, no que tange a execução do orçamento pelo administrador, não há dúvidas, de que se trata, como regra, de um ato administrativo discricionário, excepcionados os casos expressamente previstos na Constituição Federal que vinculam a destinação da despesa. Assim, caberá ao administrador, conforme o estabelecido na lei orçamentária anual, a execução do orçamento, na forma que entender mais conveniente.

43. Acerca do tema, cita-se o jurista português Canotilho:

"Essa reserva do governo ou do Executivo caracteriza-se, segundo o emérito constitucionalista português pela existência de um núcleo essencial de matérias de exclusiva responsabilidade do Governo, imune às intervenções da lei. O que existe é, sim, um complexo atos funcionalmente políticos cuja competência é atribuída diretamente pela Constituição ao Governo, consagrador de uma reserva política do Governo em relação às propostas do Orçamento e de alteração do Orçamento."<sup>[6]</sup>

44. Assim, não é possível que os autores da presente ação ou mesmo membros do Poder Judiciário substituam a vontade do administrador, decidindo a forma como devem ser realizadas as despesas oriundas do orçamento deste Ministério da Saúde.

45. Além disso, apesar do mencionado pelos autores na presente ação, as emendas parlamentares individuais e emendas parlamentares de bancada não deixarão de ser pagas por este Ministério da Saúde, principalmente por se tratar de imposição constitucional. É, ainda, possível observar no Portal do Fundo Nacional de Saúde que já houve o empenho de tais valores para posterior liquidação e pagamento, inclusive, para os parlamentares autores da presente ação.

## 2.8 ORIGEM DOS RECURSOS UTILIZADOS PARA AUXÍLIO DOS ENTES NA ÁREA DA SAÚDE

46. Na presente ação popular, sustentam os autores que foram utilizados recursos oriundos da emenda de comissão, vinculada à Comissão de Seguridade Social e Família - Código 5021004, onde constaria valor de R\$2.000.0000,00 (dois milhões de reais), valor esse que não caberia suplementação.

47. Ocorre que, nos termos do apresentado pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento no DESPACHO SPO/SE/MS, não foi o que ocorreu. Os recursos da emenda da Comissão de Seguridade Social da Câmara dos Deputados ainda não foram executados por este Ministério da Saúde.

48. Como afirma a mencionada área técnica deste Ministério da Saúde, a ação orçamentária 2E90 "Incremento temporário ao custeio dos serviços de assistência hospitalar e ambulatorial para cumprimento de metas" é a categoria orçamentária legal por meio da qual se executa o incremento temporário da Média e Alta Complexidade, que é o objeto das Portarias de habilitação. Essa ação possui diversos Planos Orçamentários (PO) associados.

49. Os PO's, por sua vez, não são categorias orçamentárias legais. Segundo o Manual Técnico do Orçamento (MTO) para 2020, 3<sup>a</sup> versão, eles são uma "identificação orçamentária parcial ou total de uma ação, de caráter gerencial (ou seja, não constante na LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo (localizador de gasto) da ação".

50. Um dos Planos Orçamentários (PO) da ação 2E90 corresponde exatamente à emenda nº 50210004, da Comissão da Seguridade Social e Família, da Câmara dos Deputados. Trata-se do PO "ECOM - Emenda de Comissão" com a dotação de R\$ 2,0 milhões. Por seu turno, os recursos vinculados às Portarias que são objeto da Ação Popular foram executados no PO "0000 - Incremento Temporário ao Custo de Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas - Despesas Diversas".

51. Logo, os recursos empênhados a partir das Portarias questionadas judicialmente não estão vinculados à emenda nº 50210004. O quadro abaixo, que identifica em verde o PO referente à emenda de comissão, revela que a execução foi realizada no PO de código 0000.

Ação	Localizador	Resultado Primário	Plano Orçamentário	Dotação Atual	Empenhado	Pago
2E90 - Incremento Temporário ao Custo de Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas	0001 - Nacional	2 - Primária discricionária	0000 - Incremento Temporário ao Custo de Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas - Despesas Diversas ECOM - Emenda de Comissão	800.000.000 2.000.000	634.358.358 0	460.571.297 0

Fonte: SIOP. Consulta em 12/07/19. Valores em R\$ 1,00.

52. Também é importante afirmar que os créditos empênhados em decorrência das Portarias questionadas judicialmente tem origem na Portaria nº 160 SEF/ME, de 4 de julho de 2019, que abriu créditos suplementares especificamente no PO "0000 - Incremento Temporário ao Custo de Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas - Despesas Diversas" da ação 2E90 "Incremento temporário ao custeio dos serviços de assistência hospitalar e ambulatorial para cumprimento de metas".

53. Portanto, nos termos da Portaria SEF/ME nº 160, a fonte de recursos usada para criar a dotação na ação 2E90 foi a ação 214U "Implementação do Programa Mais Médicos".

54. Por fim, apenas a título de complementação, pois, como visto, os recursos não são oriundos da emenda de comissão vinculada à Comissão de Seguridade Social e Família - Código 5021004, cabe lembrar que as emendas de comissão, uma vez incorporadas ao orçamento por ocasião da sanção, não possuem nenhuma restrição específica que imponha a ela um tratamento orçamentário e financeiro especial. Uma vez sancionada, a emenda de comissão passa a ser uma despesa orçamentária discricionária, como diversas outras presentes no orçamento, assim, não haveria qualquer vedação à suplementação de rubrica orçamentária discricionária.

55. Dessa forma, não assiste razão aos autores em suas alegações, estando os créditos que viabilizaram os empênhos decorrentes de Portarias de habilitação de municípios em conformidade com a legislação.

## 2.9 LEGALIDADE DA SUPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SOLICITADA PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE

56. Como demonstrado no tópico anterior, o orçamento que financiou os municípios habilitados nas Portarias deste Ministério da Saúde é fruto de crédito suplementar instituído por meio da Portaria SEF/ME nº 160, de 4 de julho de 2019.

57. O crédito suplementar constitui crédito adicional destinado ao reforço de dotação orçamentária já existente no orçamento. É o que se costuma chamar de "margem de remanejamento", instrumento amplamente utilizado pelos entes da federação e que permite ao Poder Executivo manejá-lo orçamento público.

58. A Constituição Federal, no inciso V do art. 167, veda a abertura de crédito suplementar sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes:

Art. 167. São vedados:

(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

59. Já a Lei 4.320/64, nos arts. 7º e 43, estabelece as regras para autorização para a abertura de créditos suplementares:

Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

II - os provenientes de excesso de arrecadação; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realiza-las. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

(Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964) (Vide Lei nº 6.343, de 1976)

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-a a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

60. Portanto, nos termos da Constituição Federal e da Lei 4.320/64, para que seja possível a abertura de créditos suplementares, é necessário que a própria lei orçamentária anual traga tal autorização prévia ao Poder Executivo, estabelecendo os limites.

61. A lei orçamentária anual de 2019, então, trouxe expressamente a autorização para a abertura de créditos suplementares para as ações e serviços públicos de saúde, no art. 4º, inciso III, alínea "g":

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações fixadas por esta Lei, desde que compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 - LDO-2019, e com os limites de despesas primárias de que tratam os arts. 107, 110 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e que sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e as seguintes condições:

(...)

III - suplementação de dotações classificadas com "RP 2" destinadas:

(...)

g) às ações e serviços públicos de saúde, identificadas nesta Lei com "IU 6", mediante a utilização de recursos provenientes de anulação de dotações classificadas com "RP 2" destinadas a essas despesas;

62. A suplementação também está de acordo com o § 5º do Art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), incluído pela EC nº 95/2016, já que o crédito não ampliou as dotações orçamentárias sujeitas aos limites das despesas primárias estabelecidos para 2019.

Art. 107, § 5º ADCT É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

63. Além disso, nos termos do apresentado pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, as alterações decorrentes da abertura do crédito não afetam a obtenção da meta de resultado primário fixada para o exercício de 2019 e definida na Lei nº 13.707/2018, a LDO para 2019, uma vez que se referem a remanejamento entre despesas primárias discricionárias, que são executadas de acordo com os limites de movimentação e empenho previstos no Decreto nº 9.711/2019, o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira.

64. Foi justamente com base nos argumentos acima apresentados que o Ministério da Economia aprovou a solicitação de abertura de crédito suplementar apresentada por este Ministério da Saúde.

65. Como se observa na manifestação encaminhada pela Secretaria Orçamentária deste Ministério da Saúde a esta Consultoria Jurídica, foi apresentada, por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP, solicitação de suplementação, no valor de R\$ 1.250.000.000,00 (um bilhão, duzentos e cinquenta milhões de reais) em favor do Ministério da Saúde com a finalidade de incrementar, de forma temporária, o custeio dos serviços de atenção básica em saúde e dos serviços de assistência hospitalar e ambulatorial que integram o Sistema Único de Saúde - SUS, de modo a auxiliar municípios e estados na execução de

despesas correntes e aquisição de material de consumo e médico-hospitalar, buscando manter assistência regular à população e o cumprimento de metas estabelecidas.

66. Na oportunidade, o Ministério da Saúde esclareceu que o referido crédito seria viabilizado por meio de Portaria Ministerial à conta de anulação de dotações orçamentárias, tendo em vista a autorização contida no art. 4º, caput, inciso III, alínea g, da Lei nº 13.808, de 2019, e a subdelegação de competência de que trata o inciso I do art. 1º da Portaria nº 149, de 13 de maio de 2019, da Secretaria Especial de Fazenda, em conformidade com o art. 43, §1º, inciso III, da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, obedecidas as prescrições do art. 167, inciso V da Constituição Federal. Além disso, as alterações decorrentes da abertura deste crédito não afetariam a obtenção da meta de resultado primário fixada para o corrente exercício, constante da Lei 13.707, de 14 de agosto de 2018, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 - LDO-2019, uma vez que se referem a remanejamento entre despesas primárias discricionárias, as quais serão executadas de acordo com os limites de movimentação e empenho previsto no Anexo I do Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, conforme estabelece o §2º do art. 1º do Decreto.

67. Destacou-se, ainda, que as dotações objeto de cancelamento não sofrerão prejuízo nas suas execuções, já que os remanejamentos foram decididos com base em projeções de suas possibilidades de dispêndio até o final do exercício.

68. Diante da solicitação do Ministério da Saúde, houve manifestação da SOF/FAZENDA/ME, que, por meio da Nota SIOP 3114/2019, de 03 de julho de 2019, entendeu que não havia óbices ao prosseguimento da proposta de alteração, por estar de acordo com o art. 4º, caput, inciso III, alínea "g" da LOA-2019 e a subdelegação de competência que trata o inciso I do art. 1º da portaria 149 de 2019, da Secretaria Especial de Fazenda, em conformidade com o art. 43, §1º, inciso III da Lei nº 4.320, de 1964, obedecidas as prescrições do art. 167, inciso V da Constituição Federal.

69. Em seguida, encaminhada a questão à análise da Coordenação-Geral Jurídica de Assuntos Orçamentários, Econômicos e Internacionais da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, foi elaborado o PARECER n. 00569/2019/PFF/CGJOE/PGFN/AGU, em 04 de julho de 2019, concluindo também pela ausência de óbices. Assim apontou a Consultoria Jurídica em sua análise quanto a abertura ao orçamento da seguridade social da União, em favor do Ministério da Saúde:

“(...) 4. Em relação ao conteúdo, esta Consultoria Jurídica não identificou qualquer óbice ou risco de natureza jurídica capaz de interferir na efetivação dos objetivos da proposta. A minuta de portaria está em conformidade com: (i) a competência do Secretário Adjunto de Fazenda do Ministério da Economia para praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Ministro da Economia (art. 1º, inciso I, da Portaria nº 149, de 13 de maio de 2019); (ii) as normas constitucionais e infraconstitucionais que regulam a abertura de créditos suplementares (art. 167, V, da Constituição Federal, arts. 40 a 46 da Lei nº 4.320/1964, art. 47 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 – Lei 13.707, de 24 de agosto de 2018 e art. 4º, caput, inciso III, alínea “g” da Lei 13.808, de 15 de janeiro de 2019).

5. Do exposto, opina-se pela ausência de óbices ou riscos de natureza jurídica capazes de interferir na efetivação dos objetivos da proposta de portaria. Em relação ao encaminhamento, sugere-se que a Coordenação de Documentação e Informação desta Consultoria Jurídica encaminhe este Parecer, por meio do SEI, para consideração superior da Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária, conforme a delegação de competência de que trata o art. 4º da Portaria PGACA/CONJUTDPG/CONJURDIC/CONJUT n. 5, de 29 de março de 2019, com sugestão de envio posterior À Secretaria Especial de Fazenda deste Ministério.”

70. Nota-se que o mencionado parecer foi aprovado pela Procuradora-Geral Adjunta da Consultoria Fiscal Financeira e Societária, Dra. Maíra Souza Gomes e pela Subprocuradora-Geral da Fazenda Nacional, Dra. Ana Paula Lima Vieira Bittencourt.

71. Assim, só após manifestação de todas as áreas competentes, a Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, por meio do Secretário Especial Adjunto de Fazenda do Ministério da Economia, determinou a abertura ao Orçamento da Seguridade Social da União, em favor do Ministério da Saúde, de crédito suplementar no valor de R\$1.250.000.000,00 (um bilhão, duzentos e cinquenta milhões de reais), para atender as programações constantes na solicitação (Anexo I da Portaria SECAD nº 160/2019), destacando que os recursos necessários à abertura do crédito determinadas anulações de dotações orçamentárias (Anexo II Portaria SECAD nº 160/2019).

72. Fica claro que não há qualquer ilegalidade na medida, pelo contrário, foram adotados todos os trâmites legais para que fosse possível a abertura do crédito suplementar ao Ministério da Saúde, visando auxiliar diversos municípios na área da saúde.

73. Ressalta-se que as alterações orçamentárias são práticas corriqueiras na gestão dos Ministérios e casos semelhantes ao descrito na ação popular são comuns. Por exemplo, recentemente, a Portaria SEF/ME nº 145, de 6 de maio de 2019, remanejou recursos da ação 2E89 “Incremento temporário ao custeio dos serviços de atenção básica em saúde para cumprimento de metas”, que possui a mesma natureza da ação 2E90, objeto da Ação Popular, para o pagamento de agentes comunitários de saúde, na ação 219A “piso de atenção básica em saúde”, e agentes comunitários de endemias, na ação 20AL “Incentivo financeiro aos estados, distrito federal e municípios para a vigilância em saúde”.

**2.10****DESTINAÇÃO DOS RECURSOS PREVISTOS NAS PORTARIAS**

74.

O direito à saúde foi expressamente previsto na Constituição Federal de 1988 nos seguintes artigos:

Art. 6º 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, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

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 ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

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)

75. Como visto, a Carta Magna, expressamente, estabelece em seu texto a descentralização do sistema único de saúde, que foi consolidada através da Lei 8.080/90, que 'regula, em todo o território nacional, as ações e serviços de saúde, executados isolada ou conjuntamente, em caráter permanente ou eventual, por pessoas naturais ou jurídicas de direito público ou privado' (art. 1º).

76. Em seu texto, a Lei 8.080/90 estabelece que a execução das ações e serviços de saúde compete aos Municípios, precípuamente, e aos Estados, supletivamente.

Art. 17. À direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) compete:

(...)

III prestar apoio técnico e financeiro aos Municípios e executar supletivamente ações e serviços de saúde;

(...)

Art. 18. À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete:

I planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde;

(...)

77. Apesar da execução direta de ações e serviços de saúde competir, como regra, aos estados e municípios, diariamente é noticiado pelos meios de comunicação que grande parte dos entes vem sofrendo com a crise econômica, o que gera reflexos, principalmente, na área da saúde.

78. A grave situação sofrida pelos municípios brasileiros, vem também sendo apresentada por gestores municipais ao Ministro da Saúde desde o início do ano de 2019, o qual, por diversas vezes, já se manifestou no sentido de fortalecer e reestruturar a atenção básica.

79. A conjuntura também foi amplamente debatida no XXXV Congresso Nacional de Secretarias Municipais de Saúde que ocorreu em Brasília entre os dias 2 e 5 de julho, contando com a presença do Ministro da Saúde, bem como de gestores municipais da saúde, trabalhadores do SUS, representantes de instituições ligadas à saúde pública e outras autoridades<sup>[7]</sup>.

80. Na oportunidade, o Ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, novamente, reforçou a necessidade de reestruturar o SUS, através da Atenção Primária. Assim afirmou: "Queremos construir a política de regionalização, junto dos secretários municipais de saúde, dividindo os municípios em distritos sanitários para melhor atender os mais de 200 milhões de brasileiros nos diferentes níveis de atenção: primária, média e alta. Assim, a Atenção Primária não será mais apenas porta de entrada do SUS, será coordenadora e levará os pacientes a complementariedade em clínicas especializadas, com diagnósticos precisos para que cheguemos mais cedo nas terapias e tratamentos necessários"

81. Portanto, apesar da execução direta das ações e serviços de saúde configurarem competência principalmente dos municípios, este Ministério da Saúde entende que não pode fechar os olhos para dificuldades que os demais entes vem passando, sendo necessário auxiliá-los financeiramente, a fim de que seja possível o fortalecimento do SUS e não haja prejuízos à população.

82. Cumpre mencionar que a estruturação da atenção básica e o fortalecimento da assistência hospitalar e ambulatorial do SUS já eram destaques para a proposta orçamentária para o ano de 2019:

#### **“Destaques da proposta para 2019”**

**A Atenção Básica em saúde é aquela que chega mais perto da casa e da vida das pessoas, sendo a principal porta de entrada para os serviços públicos de saúde.** O SUS atua na Atenção Básica, principalmente através da estratégia de saúde da família, que com mais de 42.700 equipes alcança cerca de 98% dos municípios brasileiros. As equipes são formadas, pelo menos, por médicos, enfermeiros e auxiliares ou técnicos de enfermagem e agentes comunitários de saúde. Juntos, eles são responsáveis por atuar na manutenção da saúde e na prevenção de doenças, alterando o modelo de saúde centrado em hospitais, reduzindo os custos e ampliando a efetividade do Sistema. **Para a Atenção Básica serão alocados R\$ 22,2 bilhões, sendo que R\$17,9 bilhões para seu custeio, por meio de repasses de recursos para Estados, Distrito Federal e Municípios, através do Piso de Atenção Básica em Saúde.**

**Na Assistência hospitalar e ambulatorial do SUS, as ações de média e alta complexidade concentram-se na formação de uma rede de atendimento de urgência e emergência e no cuidado a questões de saúde específicas, como, por exemplo, acidente vascular cerebral, infarto, obesidade, etc. Os recursos da União são descentralizados para os Estados, Distrito Federal e Municípios, os quais são responsáveis por gerir localmente as ações e serviços de saúde. No total, serão investidos R\$ 53,1 bilhões em Assistência Hospitalar e Ambulatorial.**

Para os procedimentos de média e alta complexidade serão alocados R\$ 49,1 bilhões, visando custear atividades como exames diagnósticos, cirurgias, internação em Unidades de Terapia Intensiva (UTIs), etc.

No suporte profilático e terapêutico do SUS, cabe garantir o acesso da população àqueles medicamentos considerados essenciais nos diferentes níveis de atenção à saúde, observando as necessidades coletivas e individuais, o planejamento local e regionalizado da rede pública de saúde e seus resultados na qualidade de vida da população. A aquisição de cada medicamento tem como referência a Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME), criada para racionalizar o consumo desses no âmbito do SUS. Serão aplicados R\$ 13,6 bilhões, dividido entre medicamentos básicos, especializados e essenciais, e para tratamento de HIV/AIDS e outras doenças sexualmente transmissíveis. Deste valor, R\$ 2,6 bilhões serão alocados no Programa Farmácia Popular – nas modalidades gratuita e co-pagamento.

No âmbito da Vigilância Sanitária, Epidemiológica e Ambiental, de modo geral, as ações de vigilância sanitária realizadas pelo SUS têm como finalidade impedir que a saúde humana seja exposta a riscos e combater as causas dos efeitos negativos que lhes tenham sido gerados, por meio da fiscalização da produção e circulação de bens e à produção de serviços (por exemplo, nas áreas de alimentos, medicamentos, cosméticos, controle de fronteiras, etc). Já as ações de vigilância epidemiológica são voltadas para a prevenção e o controle de doenças que afetam a coletividade (doenças transmissíveis por insetos, animais, pela via sexual, etc). Finalmente, as ações de vigilância ambiental buscam identificar, prevenir e controlar riscos à saúde humana provocados por questões ambientais (como poluição atmosférica, contaminação física e química, desastres, etc). Esse conjunto de ações receberá cerca de R\$ 8,4 bilhões. Destes, R\$ 5,3 bilhões serão utilizados para aquisição e distribuição de imunobiológicos e insumos para prevenção e controle de doenças, incluindo vacinas para a população contra variadas endemias. Ademais, cerca de R\$ 2,5 bilhões serão repassados aos entes federados para realizar outras ações de vigilância em saúde.”<sup>[§]</sup>

83. Assim, tendo em vista que as Portarias ora questionadas pelos autores destinaram recursos a um grande número de municípios, com base em critérios técnicos estabelecidos por este Ministério da Saúde, e tem justamente como destinação o incremento do Piso de Atenção Básica (PAB) e ao limite financeiro para a Assistência a Média e Alta Complexidade (MAC), não há qualquer irregularidade na medida.

84. Frise-se que não se trata de medida isolada deste Ministério da Saúde visando auxiliar estados e municípios. Apesar de não terem merecido o mesmo destaque da mídia, diversas outras medidas já foram adotadas pelo Ministério da Saúde no ano de 2019. Cita-se, por exemplo, as seguintes medidas:

a) Facilitação de credenciamento de equipes na Atenção Primária, com a desburocratização de etapas. Medida pactuada na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), que é a instância de discussão e deliberação entre os governos federal, estaduais e municipais.

- b) Investimento de mais de R\$233,6 milhões na Atenção Básica, com o credenciamento de quase 10 mil novas equipes e serviços em 1.213 municípios.
- c) Capacitação de profissionais do DSEI Alagoas/Sergipe sobre doenças prevalentes na Infância.
- d) Programa Saúde na Hora, para que as unidades de saúde fiquem abertas até às 22h e a população tenha mais tempo para procurar a Atenção Primária.
- e) Criação da Secretaria de Atenção Primária no âmbito do Ministério da Saúde para iniciar a construção de uma política de Atenção Primária com mais qualidade.
- f) Lançamento do aplicativo INVESTSUS para que gestores estaduais e municipais de saúde possam acompanhar, de forma *online*, os recursos transferidos pelo Ministério da Saúde por meio de seus *smartphones*.

85. Portanto, é possível perceber que não se trata de medida isolada, que pretende privilegiar poucos municípios, mas sim parte de um projeto de fortalecimento da atenção básica e da assistência a média e alta complexidade, com expressa previsão no orçamento desta Pasta.<sup>[9]</sup>

## **2.11 IMPOSSIBILIDADE DO PODER JUDICIÁRIO SUBSTITUIR O ADMINISTRADOR NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES**

86. Como já mencionado, a execução do orçamento ocorre de forma discricionária pelo Poder Executivo, com base nos critérios de oportunidade e conveniência, não cabendo ao Poder Judiciário qualquer intervenção, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal.

87. Após a análise e o assessoramento dos órgãos técnicos deste Ministério da Saúde, foram decididas quais as despesas emergenciais deverão ser executadas e quais deverão ser objeto de contingenciamento, dentro de um universo de serviços públicos da mais alta relevância e da notória limitação de recursos para atendê-los todos.

88. Trata-se de atividade eminentemente político-administrativa, sobre a qual não cabe ao Poder Judiciário se imiscuir, sob pena de violar o princípio da separação dos Poderes. Como bem ressalta Harrison Leite:

Só um macro planejamento é capaz de estimar os melhores meios de satisfação dos direitos coletivamente considerados. E para isso é que se prestam as leis orçamentárias, aqui incluídas o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. A ordem é planejar, o que restaria alterada com a concessão de serviços específicos e individuados a determinados cidadãos por via não eleita no sistema orçamentário.

E esta é outra característica da lei orçamentária, que a distancia das demais, por ter campo mais restrito de intervenção judicial: é delicado o controle judicial das alocações financeiras, tendo em vista os efeitos vários daí decorrentes na satisfação de outros direitos e de outras obrigações a que o Estado já se comprometeu.

[...]

O que pode ser analisado, inclusive do ponto de vista judicial, é a questão da injustiça generalizada por conta de alocação orçamentária destoante dos fins constitucionais, e não questões pontuais, porque qualquer alocação de recursos violará, no mínimo, algum valor individual, resultando em conflito de valores. Em um ou outro caso, não é o Judiciário quem banirá a tragédia da decisão, uma vez que, além de não haver previsão constitucional para o controle judicial nessas escolhas, quando assim o faz, outras escolhas passam a ser feitas.

A previsão legal orçamentária expressa um consenso democrático de aplicação dos recursos, que acaba por não excluir os cidadãos da decisão alocativa. Aqui, a importância do orçamento enquanto lei, na medida em que se posiciona, do ponto de vista jurídico-político, como norma legítima a expressar a vontade do povo. Não se pode deixar que outros tomem a decisão que possa afetar a vida popular profundamente sem ser-lhe dada a oportunidade de participar na tomada de decisões. A decisão é científica e técnica, além de ser democrática, demonstrando-se, por isso, que o Judiciário não está vocacionado a tomá-la.<sup>[10]</sup>

89. No mesmo sentido são as lições de Heleno Torres:

É por meio da política que a justiça das escolhas públicas integra-se às normas de finanças públicas pela eficiência e alocação de prioridades, segundo as necessidades coletivas. Assim, afastada a competência legislativa em matéria de orçamento, e observados os limites constitucionais, como aqueles da Constituição Tributária, tanto o poder executivo quanto o legislador têm ampla liberdade para definir o melhor direcionamento das despesas públicas, programas ele redistribuição de rendas, procedimentos a serem seguidos, instrumentos de controle e outros.

[...]

Como dito acima, salvo aqueles casos em que a Constituição ou as leis obrigam expressamente a realização das despesas públicas, estas efetivam-se dentro do espaço de liberdade de escolha. As escolhas definem, então, três modalidades de discricionariedade: a discricionariedade de planejamento, que corresponde à definição dos objetivos a serem alcançados e meios que servirão a esse propósito; a discricionariedade normativa, quanto à decisão democrática de eleição dos conteúdos das leis que implicam gastos públicos ou da sua inclusão no orçamento; e a discricionariedade executiva, pela realização concreta da despesa pública autorizada, quanto às despesas não obrigatórias.

[...]

Ausentes motivos justificados que autorizem o reconhecimento da inconstitucionalidade, quando um juiz, agente da burocracia não eleita, assume o propósito de substituir-se ao agente político, democraticamente eleito, o Estado reduz-se a simples meio de exercício do poder, despojo de legitimidade. E, com isso, do positivismo legalista, como bem observa Gilberto Bercovici, passa-se ao "positivismo jurisprudencial", sob as vestes do "neoconstitucionalismo", com a prevalência de uma Constituição jurisprudencial, em tudo flexível e reduzida na sua eficácia. A tentativa (que é sempre política) de substituir-se ao legislador nas questões de natureza constitucional ou à autoridade administrativa, nas de atividade financeira do Estado, é sempre atentatória à Constituição, quando não forem provados os motivos que possam justificar a interferência por ato judicial.

[...]

O Poder Judiciário limita-se pelo princípio da presunção da constitucionalidade das leis e atos normativos, garantia inerente ao princípio da divisão dos poderes, e instaura uma necessária relação de confiança sobre a decisão política, pela legitimidade democrática das escolhas dos agentes públicos.

A autocontenção judicial impõe-se sempre que a presunção da constitucionalidade não for contrastada por provas evidenciadoras de algum prejuízo efetivo à Constituição e a motivação adotada estiver em plena coerência com interpretação conforme a Constituição. A inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, ao longo da jurisprudência constitucional, não pode ser qualificada por mera "presunção", mas deve ser manifesta e concretamente apurada. O princípio da interpretação conforme a Constituição é também garantia de preservação da presunção de constitucionalidade de normas, ao assegurar a aplicação das leis ou dos atos de escolhas políticas em coerência com os fins constitucionais do Estado.

A vedação da atuação do juiz como legislador positivo não é uma "barreira" à realização de direitos fundamentais, como sugerem alguns, mas permanente cumprimento da Constituição na preferência dos instrumentos e instituições democráticas para eleição das preferências na sociedade. A separação dos poderes e a legitimidade da legalidade não autorizam atitude diversa. Como consequência, sobre as escolhas políticas, é defeso a tribunais interferirem no mérito reservado à decisão democrática dos eleitos pelo voto popular, ressalvado o caso de ato inconstitucional. A autocontenção judicial (judicial self-restraint) deve ser, pois, a regra permanente.

[...]

A tarefa de modificar a destinação de recursos públicos não cabe ao Poder judiciário, sob pena de inconstitucionalidade, salvo no caso de algum controle sobre os percentuais, o efetivo cumprimento da Lei Complementar ou algum caso de descumprimento de leis vigentes pela Administração Pública.

90. Ora, se a política consiste num exercício de eleição de prioridades e de balanceamento de finalidades públicas conflitantes<sup>[11]</sup>, a atividade orçamentária do Estado é o exemplo mais eloquente do exercício da política, devendo o Poder Judiciário, por conseguinte, adotar uma postura de deferência em relação às escolhas tomadas pelo Poder Executivo.

91. Neste sentido é também a jurisprudência pacífica dos tribunais, como pode ser observado nos julgados abaixo:

*"EMENTA Agravo regimental no agravo de instrumento. Negativa de prestação jurisdicional. Não ocorrência. Reexame de fatos e provas. Impossibilidade. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violation do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Precedentes. 1. A jurisdição foi prestada pelo Tribunal de origem mediante decisão suficientemente fundamentada. 2. Inadmissível em recurso extraordinário o reexame de fatos e provas dos autos. Incidência da Súmula nº 279/STF. 3. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração pública adote medidas asseguratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. 4. Agravo regimental não provido." (AI 750768 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 25/10/2011, DJe-226 DIVULG 28-11-2011 PUBLIC 29-11-2011 EMENT VOL-02635-02 PP-00212)EMENTA: RECURSO ESPECIAL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PRECEITOS COMINATÓRIOS DE OBRIGAÇÃO DE FAZER – DISCRICIONARIEDADE DA MUNICIPALIDADE – NÃO CABIMENTO DE INTERFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO NAS PRIORIDADES ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO – CONCLUSÃO DA CORTE DE ORIGEM DE AUSÊNCIA DE CONDIÇÕES*

*ORÇAMENTÁRIAS DE REALIZAÇÃO DA OBRA – INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 07/STJ -DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIA AFASTADA-AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DE DISPOSITIVOS DO ECA APONTADOS COMO VIOLADOS.* Requer o Ministério Público do Estado do Paraná, autor da ação civil pública, seja determinado ao Município de Cambará/PR que destine um imóvel para a instalação de um abrigo para menores carentes, com recursos materiais e humanos essenciais, e elabore programas de proteção às crianças e aos adolescentes em regime de abrigo. Na lição de Hely Lopes Meirelles, "só o administrador, em contato com a realidade, está em condições de bem apreciar os motivos ocorrentes de oportunidade e conveniência na prática de certos atos, que seria impossível ao legislador, dispor na regra jurídica – lei – de maneira geral e abstrata, prover com justiça e acerto. Só os órgãos executivos é que estão, em muitos casos, em condições de sentir e decidir administrativamente o que convém e o que não convém ao interesse coletivo". Dessa forma, com fulcro no princípio da discricionariedade, a Municipalidade tem liberdade para, com a finalidade de assegurar o interesse público, escolher onde devem ser aplicadas as verbas orçamentárias e em quais obras deve investir. Não cabe, assim, ao Poder Judiciário interferir nas prioridades orçamentárias do Município e determinar a construção de obra especificada. (...) Recurso especial não provido.” (REsp 208.893/PR, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ 22.3.2004)

*APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DESTINADA A PROVER O PROGRAMA NACIONAL DE SAÚDE INDÍGENA DE PROFISSIONAIS DA ÁREA. PRAZO PARA A REALIZAÇÃO DE CONCURSO. INDEVIDA INVASÃO DO JUDICIÁRIO NA ÁREA DISCRICIONÁRIA E ORÇAMENTÁRIA DA UNIÃO. DESPROVIMENTO DA APELAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.* I - Na base, uma ação civil pública onde o MPF deseja que a UNIÃO seja compelida a contratar imediatamente profissionais da área de saúde para atender às comunidades indígenas de Alagoas, bem como para realizar concurso público para o recrutamento de funcionários efetivos para a mencionada área, no prazo de quatro anos. II - Alteração da situação fática no curso do processo, com a UNIÃO informando da contratação emergencial de profissionais para o atendimento à saúde dos indígenas através do IMIP - INSTITUTO DE MEDICINA INTEGRAL PROFESSOR FERNANDO FIGUEIRA, organização não-governamental, bem assim o impulso, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de medidas tendentes ao ingresso, em caráter definitivo, de profissionais da saúde para atendimento aos índios. III - Acertada a sentença ao evitar a açodada interferência do Judiciário no âmbito da administração pública, mesmo para fazer realizar políticas públicas, ainda que em sede de uma ACP, pois, por mais que as class actions, de matriz estadunidense, tenham aportado nos mais diversos sistemas os ideais da interferência moderada de uns poderes sobre os outros, na vivificação da teoria checks and balances, com espectro social e coletivo, não é menos certo que deve haver uma evidente dose de temperança quando o foco é uma ou mais políticas públicas, sob pena de desarranjo injustificado das pilastras estatais, inclusive por comprometimento das regras do orçamento. IV - Assim, não é viável a condenação da União a destinar verba orçamentária para a realização de concurso, advindo a nomeação de funcionários para prover o Programa de Saúde Indígena, ao talante do que deseja o MINISTÉRIO PÚBLICO. Com efeito, essa interferência do Judiciário na qualificação das verbas oficiais atenta contra os princípios basilares da estrutura financeira do Estado (com especial destaque para os princípios da legalidade, da anualidade, da universalidade, da proibição de estorno e da especialização, todos sediados na Constituição, art. 5º, II, combinado com o art. 165, bem como na Lei 4.320/64, art. 2º), além de vulnerar o princípio da tripartição harmônica dos poderes, assentado na Constituição Republicana, art. 2º. V - Desprovimento da apelação do MINISTÉRIO PÚBLICO.(AC - Apelação Cível - 589289 0000032-62.2012.4.05.8001, Desembargador Federal Ivan Lira de Carvalho, TRF5 - Quarta Turma, DJE - Data::01/12/2017 - Página::147.)

*AGRADO DE INSTRUMENTO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. MEDICAMENTOS. FORNECIMENTO.*

*1. A interferência do Poder Judiciário na administração dos escassos recursos destinados aos programas de saúde pública implica usurpação das funções do Poder Executivo.*

*2. A interferência é cabível na hipótese de gritante e aberrante omissão da administração, com mau direcionamento de recursos em violação à isonomia entre os necessitados.” (TRF4, AG 2001.04.00.036575-6, 34 Turma, Rel. DES. Marcelo de Nardi, D.E.: 23.01.2008)*

92. No mais, é inegável a importância e a necessidade de, cada vez mais, investir na saúde pública do país, de forma que seja possível prestar a toda população serviços de qualidade, garantido, dessa forma, o amplo acesso ao direito básico à saúde.

### 3. CONCLUSÃO

93. Diante do exposto, conclui-se que não assiste razão aos autores na presente ação popular. Nos termos do apresentado, não há qualquer violação ao art. 2º da Lei 4.717. O ato foi praticado por autoridade competente, utilizando-se da forma adequada, o que foi confirmado por diversos órgãos da União.

94. Os valores destinados aos municípios, por meio de portarias publicadas por este Ministério da Saúde serviram justamente para cumprir as metas e programas da Pasta. Inclusive, a execução do orçamento por parte deste Ministério da Saúde se dá de forma totalmente transparente, podendo ser acompanhada por meio do Portal da Transparência.

95. Assim, diante do exposto, pugna-se:

a) Pelo reconhecimento da preliminar de ausência de interesse processual em virtude da inadequação da ação popular extinguindo-se o processo sem resolução do mérito com base nos arts. 17 e 485, VI, do CPC;

b) No mérito, sejam julgados improcedentes *in totum* os pedidos autorais, eis que não há ilegalidade ou lesividade na conduta deste Ministério da Saúde, conforme se verifica pelas razões acima expostas;

#### 4. ENCaminhamentos Administrativos

96. Ao Apoio Administrativo para:

a) Abrir tarefa no Sapiens à Procuradoria Regional da União da 1ª Região para ciência da presente manifestação;

b) Abrir tarefa no Sapiens ao Consultor Jurídico para ciência da presente manifestação.

Brasília, 10 de julho de 2019.

LUIZA HOOD WANDERLEY  
Advogada da União

#### Notas

1. ^ MEIRELLES, Hely Lopes, "Mandado de Segurança", Malheiros, 28<sup>a</sup> Ed., 2005, págs. 132 e 133meirre
2. ^ MEIRELLES, Hely, Direito Administrativo Brasileiro", Malheiros, 26<sup>a</sup> Ed., 2001, pág. 674
3. ^ STF, ADI-MC 4048-1/DF, j. 14.5.2008, p. 92.
4. ^ Orçamentos públicos e direito financeiro/coordenadores José Maurício Conti e Fernando Facury Scuff. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
5. ^ MELLO, Celso Antônio Bandeira, Curso de Direito Administrativo. 2007.
6. ^ CANOTILHO, Direito Constitucional, Teoria da Constituição, 4<sup>a</sup> edição, Ed. Almedina, Coimbra/Portugal, p. 721.
7. ^ <https://www.conasems.org.br/congresso/o-congresso.php>
8. ^ <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamento-cidadao>
9. ^ Por meio do Portal do Ministério da Saúde, através do seguinte link <http://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/45568-ministerio-da-saude-investira-r-233-6-milhoes-para-ampliar-atencao-primaria> é possível observar as medidas adotadas pelo Ministério da Saúde em relação a cada estado da federação.
10. ^ LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 52.
11. ^ JORDÃO, Eduardo. Controle de uma administração pública complexa. São Paulo. Malheiros, 2017, p. 81.

---

Documento assinado eletronicamente por LUIZA HOOD WANDERLEY, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 286631448 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUIZA HOOD WANDERLEY. Data e Hora: 17-07-2019 18:07. Número de Série: 13815638. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



Ministério da Saúde  
Secretaria de Atenção Especializada à Saúde  
Núcleo Jurídico da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde

DESPACHO

SAES/NUJUR/SAES/MS

Brasília, 09 de outubro de 2019.

SEI: 25000.133786/2019-90

Assunto: Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 647/19 da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados, que trata do Requerimento de Informação nº 886/2019

1. Trata-se de solicitação, por parte da ASPAR/GM/MS, de análise e emissão de parecer sobre o Requerimento de Informação nº 886/2019, de autoria do Deputado Alexandre Padilha e outros, com os seguintes questionamentos:

I - Quais foram os critérios de seleção de municípios para receberem recursos referentes ao incremento temporário do Limite Financeiro da Assistência de Média e Alta Complexidade (MAC) no valor de quase R\$ 1 bilhão por meio das Portarias referidas no presente requerimento?

II - Qual a justificativa para a habilitação dos Estados, Municípios ou Distrito Federal para receberem recursos referentes ao incremento temporário do Limite Financeiro da Assistência de Média e Alta Complexidade (MAC) no valor de quase R\$ 1 bilhão às vésperas da votação da PEC 6/2019 - "Reforma da Previdência" na Câmara dos Deputados?

III - Como o Sr. justifica a utilização do código de emenda 5021004 para o repasse de R\$ 395 milhões a municípios por meio das referidas portarias, uma vez que o saldo referente ao código é de 2 milhões?

IV - Quais as fontes de receita o Sr. pretende indicar para alcançar o montante de R\$ 395 milhões previstos para a habilitação de estados e municípios para receberem recursos referentes ao incremento temporário do Limite Financeiro da Assistência de Média e Alta Complexidade (MAC), uma vez que a emenda de código 5021004 não possui esse saldo?

2. Cumpre informar que o assunto em tela já foi objeto de questionamentos com semelhante teor ao Ministério da Saúde, através dos processos 25000.115272/2019-52 e 25000.117322/2019-36.

3. Para subsidiar resposta aos dois primeiros questionamentos (I e II),

os apontamentos realizados no documento INFORMAÇÕES n. 00698/2019/CONJUR-MS/CGU/AGU (0010293748), especificamente no que tange ao fato de que os recursos em tela não estão compreendidos pelo orçamento impositivo, e possuem, portanto, discricionariedade do administrador para sua aplicação.

4. Ainda, que foi emitida resposta aos itens III e IV, pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento - SPO/SE/MS, por meio do Despacho SEI nº (0010409038).

5. Desta forma, **RESTITUEM-SE os autos à Assessoria Parlamentar - ASPAR/GM/MS**, para conhecimento e providências.



Documento assinado eletronicamente por **Patrícia Gabriela Paim Moraes, Assessor(a)**, em 10/10/2019, às 15:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015; e art. 8º, da Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.saude.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.saude.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0011650808** e o código CRC **48D254C1**.

---

**Referência:** Processo nº 25000.133786/2019-90

SEI nº 0011650808



Ministério da Saúde  
Secretaria Executiva  
Subsecretaria de Planejamento e Orçamento

DESPACHO

SPO/SE/MS

Brasília, 26 de julho de 2019.

**Assunto: Requerimento de informação da Câmara dos Deputados sobre habilitação dos Estados, Municípios ou Distrito Federal para receberem recursos do incremento temporário para assistência de média e alta complexidade (MAC).**

Trata-se do Requerimento de Informações nº 886/2019 ([0010207204](#)), solicitando informações do Ministério da Saúde sobre a habilitação dos Estados, Municípios ou Distrito Federal que, nos termos do Requerimento, receberam recursos do incremento temporário MAC, em 8 de julho de 2019, por meio da publicação de 32 (trinta e duas) portarias no Diário Oficial da União.

Diante dos questionamentos, seguem subsídios para resposta de duas questões formuladas que possuem relação com as competências da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO).

*Questão 3) Como o Sr. justifica a utilização do código de emenda 5021004 para o repasse de R\$ 395milhões a municípios por meio das referidas portarias, uma vez que o saldo referente ao código é de 2milhões?*

O código 5021004 refere-se a emenda parlamentar na Lei Orçamentária Anual - LOA 2019, realizada pela Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF da Câmara dos Deputados, na ação 2E90 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas, subtítulo 0001 - Nacional, no valor de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais). Trata-se da única emenda de comissão realizada na ação 2E90 e, no quadro abaixo, é demonstrada a atual situação de sua execução orçamentária:

Ação	Localizador	Plano Orçamentário	Dotação Atual	Empenhado	R\$ Pago

2E90 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas	0001 - Nacional	ECOM - Emenda de Comissão	2.000.000	0	0
---	-----------------	---------------------------	-----------	---	---

Fonte: SIOP, consulta em 14/08/2019.

Logo, a primeira consideração a ser feita é que não houve execução da referida emenda de comissão, tendo sido o código 5021004 apresentado em portarias do Ministério da Saúde por erro material, já devidamente corrigido mediante a republicação daquelas que apresentaram esse problema.

Com relação à existência de dotações orçamentárias compatíveis com as portarias publicadas, a dotação atual para a ação "2E90 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas", localizador "0001 - Nacional" e plano orçamentário "0000 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas - Despesas Diversas" é de R\$ 900.000.000,00 (novecentos milhões de reais), tendo em vista a publicação de créditos orçamentários ao longo do exercício (fonte: SIOP, apuração em 14/08/2019). Destaca-se que o plano orçamentário em questão não é relacionado a emendas parlamentares.

*Questão 4) Quais as fontes de receita o Sr. pretende indicar para alcançar o montante de R\$ 395 milhões previstos para a habilitação de estados e municípios para receberem recursos referentes ao incremento temporário do Limite Financeiro da Assistência de Média e Alta Complexidade (MAC), uma vez que a emenda de código 5021004 não possui esse saldo?*

Conforme pontuado para a questão anterior, atualmente a ação "2E90 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas", localizador "0001 - Nacional" e plano orçamentário "0000 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas - Despesas Diversas" é de R\$ 900.000.000,00 (novecentos milhões de reais), tendo em vista a publicação de créditos orçamentários ao longo do exercício. Essa dotação atual é resultado suplementações realizadas pelas

Portarias SEFAZ nº 160, de 4 de julho de 2019, nº 152, de 9 de julho de 2019 e nº 192, de 1º de agosto de 2019, com cancelamento em igual montante em outras programações orçamentárias do Ministério da Saúde.

Os créditos orçamentário efetuados observaram as normas aplicáveis da legislação orçamentária e financeira, com destaque para a Seção III - Da Autorização para a Abertura de Créditos Suplementares, da Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019, LOA 2019.

À consideração superior.

JORGE LUIZ R. REGHINI RAMOS

Gerente de Projeto

De acordo, remeta-se ao GAB/SE.

ARIONALDO BOMFIM ROSENDO

Subsecretário de Planejamento e Orçamento



Documento assinado eletronicamente por **Arionaldo Bomfim Rosendo, Subsecretário(a) de Planejamento e Orçamento**, em 14/08/2019, às 17:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015; e art. 8º, da Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017.



Documento assinado eletronicamente por **Jorge Luiz Rocha Reghini Ramos, Gerente de Projeto**, em 15/08/2019, às 08:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015; e art. 8º, da Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.saude.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.saude.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0010409038** e o código CRC **A041711D**.