

## **EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**O DIRETÓRIO NACIONAL DO PROGRESSISTAS**, pessoa jurídica de direito privado, devidamente inscrito no CNPJ sob o nº 00.887.169/0001-05, registrado no c. Tribunal Superior Eleitoral (TSE) conforme Resolução nº 19.386, publicada no DJU de 16.12.1995, com sede no Senado Federal - anexo 1 - andar 17, Brasília, DF, CEP 70165-900 vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, por seus advogados, nos termos do art. 102, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal<sup>1</sup> § c/c art. 2º, inciso VIII<sup>2</sup>, e art. 10<sup>3</sup>, da Lei nº 9.868/99, propor

### **ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** **COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

a fim de ver declarada a inconstitucionalidade do art. 15, da Lei Complementar nº 201 de 24 de outubro de 2023, que dispõe sobre o uso da receita corrente líquida estimada na Lei Orçamentária para 2023 para determinar, no ano de 2023, o valor mínimo a ser despendido com ações e serviços públicos de saúde pela União, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

---

<sup>1</sup> Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:  
I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

<sup>2</sup> Art. 2º Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade:

(...)

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

<sup>3</sup> Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

## **1. DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

### **1.1 DA LEGITIMIDADE ATIVA DOS REQUERENTES - DA REPRESENTATIVIDADE DO PROGRESSISTAS**

O art. 103, inciso VIII, da Constituição Federal assim dispõe:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

(...)

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

No mesmo sentido, aduz o art. 2º, inciso VIII, da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, *verbis*:

Art. 2º Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade:

(...)

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

Cumprido destacar que o Progressistas é o terceiro maior partido brasileiro, com ampla e notória representação no Congresso Nacional.

O Progressistas, em sua longa história partidária, está permanentemente empenhado em contribuir para a construção de um País moderno e de uma sociedade baseada na dignidade humana, e que seja justa, livre, democrática, pluralista, solidária e participativa.

Seguindo esses valores, princípios e crenças políticas, o Progressistas orienta a sua ação programática com a convicção de que para a consolidação do regime democrático no País é necessário à existência de partidos políticos organizados e bem estruturados que garantam a legitimidade e a proporcionalidade da representação política, alicerçada no livre exercício, independente e consciente do voto secreto, na periodicidade dos mandatos, na rotatividade dos partidos no poder, respeitada a pluralidade doutrinária ideológica.

Nesse diapasão, o Progressistas possui 49 (quarenta e nove) Deputados Federais em exercício na Câmara dos Deputados. Além de possuir 6 (seis) Senadores em exercício no Senado Federal.

Desse modo, é evidente que o partido possui ampla representatividade no Congresso Nacional.

Portanto, resta demonstrada a legitimidade *ad causam* do Progressistas para ajuizar a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

## 1.2 DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO

O que se pretende com esta ação é a declaração da inconstitucionalidade do art. 15, da Lei Complementar nº 201, de 24 de outubro de 2023, que possui a seguinte redação:

**Art. 15. No exercício de 2023, para fins do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal<sup>4</sup>, será considerada a receita corrente líquida estimada na Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023.**

**Parágrafo único. A eventual ampliação das dotações orçamentárias de ações e de serviços públicos de saúde decorrente do disposto no caput deste artigo será destinada a transferências do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde dos entes subnacionais, nos termos do art. 12 da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.**

Consoante restará a seguir demonstrado, o art. 15 da Lei Complementar nº 201/2023 pretende alterar a Emenda Constitucional nº 86 de 2015 que deu nova redação ao art. 198, § 2º da Constituição Federal, tendo em vista que art. 15, da LC 201/2023 prevê que os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde devem utilizar como base de cálculo a receita corrente líquida ESTIMADA na Lei Orçamentária para 2023, enquanto o art. 198, § 2º da Constituição Federal determina de forma clara que a tais recursos devem ser da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, ou seja, da receita REALIZADA.

---

<sup>4</sup> 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:

(...)

§ 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)

Evidente, portanto, a violação do art. 198, 2º, da Constituição Federal.

Ademais, o referido artigo altera dispositivo da Constituição Federal por meio de Lei Complementar, em evidente afronta ao art. 60, da Constituição Federal.

## 2. DOS FATOS

Em 03.07.2023 o Poder Executivo, apresentou o Projeto de Lei Complementar nº 136/2023, o qual foi transformando na Lei Complementar nº 201/2023.

A Lei Complementar nº 201/2023 foi sancionada pelo Presidente no dia 24 de outubro de 2023 e dispõe sobre a compensação devida pela União aos Estados e Distrito Federal pela perda de receita provocada pela redução do Imposto sobre Circulação e Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS).

Consoante previsto no art. 2º da LC nº 201/2023, a União compensará a quantia nominal de R\$ 27.014.900.000,00 (vinte e sete bilhões quatorze milhões e novecentos mil reais) aos Estados e ao Distrito Federal.

Para tanto, o art. 15, da LC nº 201/2023 passou a prever que os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde pela União devem utilizar como base de cálculo a receita corrente líquida estimada na Lei Orçamentária para 2023 (Lei nº 14.535/2023), *in verbis*:

Art. 15 No exercício de 2023, para fins do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal<sup>5</sup>, será considerada a receita corrente líquida estimada na Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023.

(...)

Parágrafo único. A eventual ampliação das dotações orçamentárias de ações e de serviços públicos de saúde decorrente do disposto no caput deste artigo será destinada a transferências do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde dos

---

<sup>5</sup> 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:

(...)

§ 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)

entes subnacionais, nos termos do art. 12 da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

O dispositivo em questão remete à construção do mínimo **constitucional** da Saúde, ou para ser mais preciso do mínimo em ações e serviços públicos em saúde - ASPS.

Ocorre que, a Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, que instituiu o Orçamento Impositivo para a execução de emendas individuais, trouxe em seu bojo regra específica de aplicação anual de percentuais em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vejamos:

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:

(...)

§ 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)

Observa-se que no caso específico da União, a Constituição Federal determina que os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde devem decorrer da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15%.

Depreende-se do dispositivo citado, que a receita corrente líquida do respectivo ano financeiro, é a receita REALIZADA naquele ano, e não a receita estimada.

Não obstante, o art. 15, LC nº 201/2023 alterou o texto constitucional com redação dada pela Emenda Constitucional nº 86/2015, vez que prevê que os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde devem decorrer da receita corrente líquida ESTIMADA na Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023 (Lei Orçamentária de 2023).

**Assim, a alteração trazida no art. 15, da LC nº 201/2023, modificou a base de cálculo dos percentuais sobre recursos mínimos que devem ser aplicados em ações e serviços públicos de saúde, em evidente afronta ao disposto no art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição Federal,**

**Além disso, houve a violação ao art. 60, da Constituição Federal, pois a modificação/alteração da redação do texto constitucional, só poderia ser realizada por Emenda Constitucional e JAMAIS por Lei Complementar, como foi o caso.**

### **3. DA IMPOSSIBILIDADE DE MODIFICAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL POR LEI COMPLEMENTAR – VIOLAÇÃO AO ART. 60, DA CF**

Conforme se verifica, o artigo art. 15, da LC nº 201/2023 remete à construção do mínimo constitucional da Saúde, ou para ser mais preciso do mínimo em ações e serviços públicos em saúde - ASPS. Para tanto é importante contextualizar o tema.

De acordo com o art. 200 da CF<sup>6</sup>, as ações e serviços de saúde são as atribuições que a Constituição Federal de 1988 conferiu ao Sistema Único de Saúde (SUS), complementadas por outras definidas em lei.

Para a manutenção e desenvolvimento desse sistema, a Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, estabeleceu a participação mínima de cada Ente Federativo no financiamento das ASPS, com vigência restrita ao período de 2000 a 2004, conforme o estabelecido no art. 77 do ADCT da Constituição:

---

<sup>6</sup> Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;

II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;

III - ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;

IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

V - incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;

VII - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

“Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

**I - no caso da União:** (grifo nosso)

a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento;

b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto - PIB;

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do 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; e

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do 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.”

Nos termos da referida Emenda, foi editada a Lei Complementar Federal nº 141, disciplinando o financiamento das ações e serviços de saúde, além de estabelecer o rateio e a fiscalização desses recursos, publicada em 13 de janeiro de 2012, na qual restou

Por fim, a Emenda nº 29/2012 ainda fixou que até a aprovação da lei complementar, fossem mantidas as regras transitórias vigentes até 2004.

Posteriormente, foi elaborada a Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, que instituiu o Orçamento Impositivo para a execução de emendas individuais. Esta Emenda Constitucional trouxe uma modificação do estabelecido na EC nº 29, de 2000, reformando o art. 198 da Constituição, especificamente acerca do financiamento da ASPS pela União:

“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:

(...)

§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:

**I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);”** (grifo nosso)

**Dessa forma, percebe-se que a partir da promulgação da EC nº 86/2015, o valor mínimo a ser aplicado pela União em saúde passou a ser regido exclusivamente por dispositivo constitucional, que passou a fixar um mínimo de 15% incidente sobre a receita corrente líquida - RCL do**

**respectivo exercício financeiro. Porém, esse percentual de 15% iria ser atingido ao longo do tempo em percentuais crescentes a cada ano, iniciando em 13,2% em 2016, chegando ao efetivo 15% em 2020.**

Com relação à União, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o regime fiscal brasileiro. Entre outros assuntos, a EC em questão previa uma vigência de 2017 a 2036, período para o qual foram fixados limites específicos para as despesas primárias, individualizadas por Poder e Órgão.

Tais limites tomaram por base os valores pagos da despesa primária em 2016. Em razão dessa linha geral, a EC nº 95/2016 revogou a regra de crescimento anual estabelecido pela EC nº 86/2015<sup>7</sup>, passando a corrigir o mínimo constitucional em saúde da mesma forma da correção dos limites individualizados gerais.

Porém, é muito importante que se diga que a mesma EC nº 95/2016, determinou a antecipação para 2017, do percentual de 15% da RCL no estabelecimento do mínimo constitucional em saúde e, ainda, fixou para os exercícios subsequentes essa base (15% da RCL) para incidência da correção pelo IPCA acumulado. Justamente por isso, trouxe a revogação da implementação gradual de aumentos percentuais até 15% da RCL prevista no art. 2º da EC nº 86/2015.

Por fim, em 2022, com a edição da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, foi estabelecido, entre outros pontos, a necessidade de aprovação e publicação de Lei Complementar específica<sup>8</sup> que trataria do novo regime fiscal brasileiro. Importante registrar que a EC nº 126/2022, assegurou a completa revogação do regime fiscal anterior (EC nº 95/2016), a partir da sanção da citada lei complementar.

Nos termos do art. 9 da EC 126/2022<sup>9</sup>, o advento da Lei Complementar nº 200/2023, sancionada no dia 30 de agosto de 2023, implicou na revogação da regra transitória de apuração do mínimo constitucional em saúde dada pela EC 95/2016.

---

<sup>7</sup> Art. 3º Fica revogado o art. 2º da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015.

<sup>8</sup> Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.

<sup>9</sup> Art. 9º Ficam revogados os arts. 106, 107, 109, 110, 111, 111-A, 112 e 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias após a sanção da lei complementar prevista no art. 6º desta Emenda Constitucional.



Com a revogação do teto de gastos, voltaram a vigor as regras previstas na Constituição que determinam repasses mínimos para saúde, no caso, o piso equivale a 15% da receita corrente líquida realizada.

Dessa forma, percebe-se que a forma constitucional correta para buscar qualquer mudança nos percentuais de aplicação, para fins de apuração do mínimo em ações e serviços públicos de saúde, é a alteração da Carta Magna.

Assim, do ponto de vista constitucional, a sanção presidencial da Lei Complementar nº 201, de 24 de outubro de 2023, o uso da receita corrente líquida constante da Lei Orçamentária para 2023 como base de cálculo para determinar o valor mínimo de dispêndio com ações e serviços públicos de saúde, tal como consta do art. 15, é incompatível com o regramento Constitucional previsto no art. 198, § 2º, que determina como parâmetro a receita corrente líquida respectivo exercício financeiro, ou seja, da receita realizada.

A substituição da base de cálculo prevista na Constituição Federal por outra qualquer requer a aprovação de uma emenda constitucional, o que por consequência remete ao vício constitucional da norma sancionada, no caso a Lei Complementar nº 201/2023.

Em seu art. 59, a Constituição Federal prevê que:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Efetivamente, a Constituição prescreve, em seu art. 60, que tanto a proposta quanto a aprovação de Emenda Constitucional (EC) se submetem a requisitos específicos, sendo restrita e qualificada sua iniciativa e votação, pressupondo dois turnos em cada Casa do Congresso Nacional, considerando-se aprovada se obtiver, em ambas as casas, três quintos dos votos dos respectivos membros (§ 2º). Tal procedimento aplica-se para emendar a

Constituição em qualquer matéria nela contida, excetuando-se as chamadas cláusulas pétreas:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

**Logo, qualquer matéria que seja formalmente constitucional só poderá ser modificada ou suprimida por Emenda Constitucional,** observado o devido processo legislativo.

Já as leis complementares destinam-se a complementar, explicar ou adicionar algo às normas previstas na Constituição, e são aprovadas mediante um quórum próprio de maioria absoluta<sup>10</sup>.

Observa-se, entretanto, que a lei complementar deve observar a vontade constitucional.

Em que pese, o quórum de aprovação da lei complementar se aproxime da emenda constitucional, a lei complementar NÃO É uma outra forma de emenda constitucional.

---

<sup>10</sup> Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.

A lei complementar não pode contradizer a Constituição Federal!

Como cediço, o art. 15, da LC nº 201/2023 prevê que o mínimo constitucional de recursos aplicados nas ASPs, no ano de 2023, decorrerá de receita corrente líquida orçada na Lei Orçamentária de 2023, sem qualquer ajuste, em total violação ao que determina a Constituição Federal, que prevê que o piso da saúde deve ser calculado baseado na receita percebida no exercício financeiro.

Dessa forma, se a Constituição Federal determina que a base de cálculo para percentuais de aplicação na ASPs é a RCL receita realizada, não pode a Lei Complementar alterar essa base de cálculo!

Aliás, a Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, prevê em seu art. 7º, inciso II que:

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

(...)

II - **a lei não conterá matéria estranha a seu objeto** ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

Observa-se que nenhuma lei, seja ela complementar ou não, ao regular determinada matéria deverá se restringir ao seu objeto e poderá estender ao seu alcance desde que haja afinidade, pertinência ou conexão.

No caso em apreço, a Lei Complementar, dentre outros assuntos, dispõe sobre a compensação devida pela União aos Estados e Distrito Federal pela perda de receita provocada pela redução do Imposto sobre Circulação e Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS). Nada tem a ver com o mínimo constitucional da saúde.

Sendo assim, o art. 15, da LC nº 201/2023 disciplinou matéria estranha ao seu objeto, vez que trouxe em seu bojo regras acerca dos recursos mínimos que devem ser aplicados na saúde pela União.

Como cediço, a inclusão do dispositivo prevê que a base de cálculo para definição do mínimo constitucional seja a receita orçada na LOA de 2023, e não a percebida no exercício financeiro, como prevê a CF.

**O dispositivo beneficia unicamente o CAIXA do Governo Federal vez que a arrecadação superou a previsão de arrecadação prevista na Lei Orçamentária de 2023. Assim, calcular o piso da saúde com base da receita estimada na LOA reflete uma redução dos recursos mínimos a serem aplicados na saúde.**

Fica evidente, no caso, a tentativa o Poder Executivo de se beneficiar com a referida norma, em detrimento do sistema de saúde.

Todos esses efeitos seriam evitados se o instrumento adequado tivesse sido adotado – qual seja, a Emenda Constitucional – e o conteúdo expresso do art. 60, da CF, fosse observado.

**A Lei Complementar não pode emendar a Constituição Federal, vez que existe meio específico para isso.**

É patente a violação da hierarquia entre as normas!

Resta claro, portanto, que o Poder Executivo de forma inconstitucional, se valeu de instrumento jurídico inadequado para a modificação constitucional.

Diante disso, imperioso o reconhecimento da inconstitucionalidade do art. 15, da Lei Complementar nº 201/2023.

#### **4. DA INCONSTITUCIONALIDADE DA FIXAÇÃO DE RECURSOS MÍNIMOS BASEADA EM RECEITA CORRENTE LÍQUIDA ESTIMADA – VIOLAÇÃO AO ART. 198, §2º, I, DA CF**

O art. 23, da Lei Complementar nº 141/2012, que dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde, determina que:

Art. 23. Para a fixação INICIAL dos valores correspondentes aos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, será considerada a receita estimada na lei do orçamento anual, ajustada, quando for o caso, por lei que autorizar a abertura de créditos adicionais.

Parágrafo único. As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios serão apuradas e corrigidas a cada quadrimestre do exercício financeiro.

Do dispositivo acima citado resta claro que existem dois tipos de receitas: a receita PREVISTA/ESTIMADA – ou seja, aquela receita constante na LOA – e a receita REALIZADA – apurada e corrigida após a realização das despesas previstas e das receitas efetivamente realizadas.

Vejamos o conceito de receita corrente e receita corrente líquida, conforme Glossário do Congresso Nacional<sup>11</sup>:

Termo: Receita Corrente

Receitas arrecadadas no exercício financeiro que aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral com efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido. São exemplos de receitas correntes: a receita tributária, a receita de contribuições, a receita patrimonial, a receita agropecuária, a receita industrial, a receita de serviços e outras.

Sinônimo: Receita Efetiva.

Termo: Receita Corrente Líquida (RCL)

Indicador financeiro calculado a partir da receita corrente total do ente federado, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal e as contribuições mencionadas na alínea “a” do inciso I e no inciso II do art. 195 (contribuição social patronal, do trabalhador e dos demais segurados da previdência social) e no art. 239 (PIS/PASEP) da Constituição Federal; b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

Entende-se, assim, que há uma diferença entre receita estimada e receita corrente.

Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere à Lei Complementar Federal nº 141/2012, o art. 24, do referido diploma legal assim determina:

Art. 24. Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere esta Lei Complementar, serão consideradas:

I - as despesas liquidadas e pagas no exercício; e

---

<sup>11</sup><https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/lista/R>

II - as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde.

§ 1º A disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar, considerados para fins do mínimo na forma do inciso II do caput e posteriormente cancelados ou prescritos, deverá ser, necessariamente, aplicada em ações e serviços públicos de saúde.

Observa-se que a disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar, considerados para fins do mínimo da aplicação, posteriormente cancelados ou prescritos, deverá ser necessariamente aplicada em ações e serviços públicos de saúde. Tal aplicação deverá ocorrer até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos Restos a Pagar, mediante dotação específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente.

O que o referido diploma buscou garantir é, de um lado, o cômputo, no mínimo, de despesas que, via de regra, não foram efetivamente realizadas no exercício, mas estavam planejadas e dispunham da contrapartida financeira para tanto. E, de outro, que os mínimos sejam anualmente aplicados, ainda que, no caso, a despesa não efetivada, mas computada em exercício anterior, venha a ser cancelada no futuro. Para tanto, o ente deverá aplicar o mínimo do ano, mais o montante anteriormente computado, porém, que, por algum motivo, foi “perdido”, mediante a anulação dos respectivos Restos a Pagar.

Observa-se que o art. 198, § 2º, inciso I, da CF prevê que os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde (ASPS) devem decorrer da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15%, ou seja, o mínimo constitucional de recursos aplicados nas ASPS tem como base de cálculo a receita corrente líquida **apurada e corrigida após a realização das despesas efetivamente realizadas.**

Ocorre que, em TOTAL VIOLAÇÃO ao que dispõe a Constituição Federal, o art. 15, da LC nº 201/2023 prevê que o mínimo constitucional de recursos aplicados nas ASPS no ano de 2023 decorrerá de receita corrente líquida **ESTIMADA** na Lei Orçamentária de 2023, **SEM QUALQUER AJUSTE.**

Como cediço, a Lei Orçamentária Anual traz uma **estimativa** de receita que até o final do ano pode sofrer alterações. Não é à toa que o parágrafo único do

art. 23, da LC nº 141/2012 determina que as receitas devem ser apuradas e corrigidas a cada quadrimestre do exercício financeiro.

Tal medida garante o controle das receitas e a correta aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços de saúde tanto pela União, quanto pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

**Resta claro que o que se pretende com inclusão do art. 15, na Lei Complementar nº 201/2023 é a REDUÇÃO dos recursos MÍNIMOS que devem ser aplicados em ações e serviços de saúde, vez que o referido dispositivo modificou a base de cálculo da receita corrente líquida.**

Inclusive, o Governo Federal realizou consulta ao Tribunal de Contas da União para deixar de aplicar, em 2023, o valor mínimo constitucional de investimento em saúde, vejamos:

## **Governo consulta TCU para deixar de aplicar regra de investimento em saúde em 2023**

Revogação do teto de gastos abriu caminho para despesas de R\$ 20 bilhões com saúde já em 2023. Governo quer aplicar regra a partir do próximo ano.

*Figura 1<sup>12</sup>*

**O art. 15, da LC 201/2023 altera as regras de financiamento da ASPS em benefício do Poder Executivo**, já que neste ano de 2023 a arrecadação superou o nível apontado na Lei Orçamentária Anual aprovada!

A finalidade do artigo é ilegítima, por definição.

Nos termos do art. 28, da Lei Complementar Federal nº 141/2012 são **VEDADAS** a limitação de empenho e a movimentação financeira **que comprometam a aplicação dos recursos mínimos.**

---

<sup>12</sup> <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/09/29/governo-consulta-tcu-para-deixar-de-aplicar-regra-de-investimento-em-saude-em-2023.ghtml>

O art. 198, § 2º, inciso I da Constituição Federal determina que **o piso da saúde deve ser calculado com base na receita REALIZADA** e NÃO na receita orçada!

A saúde é direito de todos e DEVER do Estado, previsto no art. 196 da Constituição Federal! Assim, o Presidente da República deveria garantir a manutenção, o desenvolvimento e o correto funcionamento do sistema de saúde brasileiro.

Porém, não é o que se verifica no presente caso. A inclusão do art. 15 do referido diploma legal pelo Poder Executivo visa a redução do montante de recursos MÍNIMOS a serem aplicados pela União em ações e serviços de saúde, em total afronta ao disposto na Constituição Federal.

A alteração da base de cálculo da receita corrente líquida para apuração dos percentuais de aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços de saúde é absolutamente incompatível com o regramento Constitucional previsto no art. 198, § 2º.

Não se trata de mera alteração procedimental. O dispositivo impugnado altera uma base de cálculo que pode causar um iminente risco ao funcionamento da saúde pública no país!

Por essas razões, o art. 15, na Lei Complementar nº 201/2023 viola o art. 198, § 2º, inciso I da Constituição Federal e, conseqüentemente, deve ser declarado INCONSTITUCIONAL.

## **5. DA CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR**

Conforme se verifica, a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade tem o objetivo de ver declarada a inconstitucionalidade do art. 15, da LC nº 201/2023.

Restou demonstrada no presente caso a plausibilidade jurídica do pedido, especialmente em face da iminente violação ao art. 198, § 2º, I, e art. 60, ambos da Constituição Federal.

Em regra, a medida cautelar em ADI será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, de acordo com o art. 22, após



audiência dos órgãos ou autoridade que emanaram o ato normativo impugnado, que deverão se pronunciar no prazo de 5 (cinco) dias, conforme disposto no art. 10, da Lei nº 9.868/99<sup>13</sup>.

Ocorre que o poder geral de cautela confere ao relator a condição de deferir medida cautelar *ad referendum*, desde que presentes os seus requisitos autorizadores<sup>14</sup>, quais sejam, a plausibilidade jurídica do pedido e o perigo da demora, ambos presentes no caso em questão.

A plausibilidade jurídica do pedido resta evidenciada por toda a argumentação exposta anteriormente, especialmente em face da concreta violação do princípio da hierarquia entre as normas, uma vez que modificou texto constitucional para benefício do Governo Federal.

Ressalta-se ainda que o perigo da demora consiste no fato da União realizar cálculos de percentuais para aplicação de recursos mínimos na saúde utilizando-se de base de cálculo incorreta e inconstitucional, e, conseqüentemente, a não aplicação de recursos minimamente suficientes na saúde, acarretando o risco de paralisação das atividades, gerando enorme prejuízo para a população, principalmente para aqueles que dependem do Sistema Único de Saúde – SUS.

Diante da presença de seus requisitos autorizadores, requer a concessão de medida cautelar *ad referendum* do Plenário, a fim de que sejam suspensos os efeitos do art. 15, da LC nº 201/2023 até o julgamento de mérito desta Ação Direta de Inconstitucionalidade.

## 6. DO PEDIDO

Por todo o exposto, o **PROGRESSISTAS NACIONAL**, requer:

- a) O conhecimento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, uma vez que preenchidos todos os seus pressupostos de admissibilidade;

---

<sup>13</sup> Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

<sup>14</sup> § 3º Em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado.

- b) O deferimento da medida cautelar para que sejam suspensos os efeitos do art. 15, da LC nº 201/2023, até o julgamento desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, de acordo com o art. 10, § 3º da Lei nº 9.86/99;
- c) No mérito, seja declarada a inconstitucionalidade do art. 15, da LC nº 201/2023 em razão da violação art. 60 e art. 198, § 2º, I e, ambos da Constituição Federal, bem como confirmada a liminar deferida.

Nestes Termos,  
Pede Deferimento.  
Brasília-DF, 30 de outubro de 2023.



Herman Barbosa  
OAB-DF 10001



Lise Reis  
OAB-DF 25998



Fernanda Torres  
OAB-DF 73152