

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
6.059 RORAIMA**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE  
RORAIMA**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**Decisão:**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Governador de Roraima em face do art. 138 da Constituição do Estado, com a redação conferida pela Emenda Constitucional 48/2016, norma que determina a aplicação de recursos públicos no Sistema Estadual de Saúde no patamar mínimo de 18% (dezoito por cento) do orçamento público daquela unidade federativa. Eis o teor da norma impugnada:

Art. 138. O Sistema Estadual de Saúde será mantido com recursos do orçamento da União, do Estado, dos Municípios e da seguridade social, além de outras fontes.

Parágrafo único. As despesas anuais com o Sistema Estadual de Saúde não serão inferiores a 18% (dezoito por cento) do orçamento estadual.

O requerente alega que a norma seria formalmente inconstitucional, uma vez que o processo legislativo que a originou decorreu de iniciativa parlamentar, em violação à reserva de iniciativa ao chefe do Poder Executivo para proposições em matéria orçamentária (art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal).

Alega também a violação ao art. 24, inciso I e § 1º, e ao art. 198, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal, pelas quais é competência legislativa da União a edição de normas gerais de Direito Financeiro e, mais especificamente, a edição de lei complementar sobre limites de gastos com saúde. Essa competência foi efetivamente exercida pela União por

## ADI 6059 MC / RR

meio da Lei Complementar 141/2012, que o patamar mínimo dos gastos em saúde em 12 (doze por cento) da Receita Corrente Líquida do ente.

Alega ainda que a norma seria inconstitucional por violação ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias CF, na redação da EC 95/2016, que exige, para a validade de proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória, ou que promova renúncia de receita, a apresentação de estimativa de impacto financeiro e orçamentário, o que não teria ocorrido no caso.

O Governador de Roraima, por fim, requereu medida cautelar para que se determina a suspensão da eficácia da norma, aplicando-se o patamar mínimo de 12% previsto no art. 6º da LC 141/2012.

No curso do recesso, os autos foram despachados pelo eminente Ministro LUIZ FUX, no exercício da Presidência da CORTE, que, entendendo não se tratar da hipótese do art. 13, VIII, do RISTF, encaminhou os autos a esta relatoria.

É o relatório.

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada exige a comprovação de perigo de lesão irreparável (IVES GANDRA MARTINS, Repertório IOB de jurisprudência, n 8/95, p. 150/154, abr. 1995), uma vez que se trata de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais (ADI 1.155-3/DF, Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 18/5/2001). Conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (*A constituição e as leis a ela anteriores*. Arquivo Ministério Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora* para sua concessão admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão: 3/2/2005), pelo qual deverá ser

## ADI 6059 MC / RR

analisada a conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada (ADI 425 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão: 4/4/1991; ADI 467 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão: 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão: 6/12/1990; ADI 508 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão: 16/4/1991), bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão: 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão: 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão: 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais os entraves à atividade econômica (ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão: 9/3/1990), social ou político.

Na presente hipótese, estão presentes os necessários *fumus boni juris* e *periculum in mora* para a concessão da medida liminar.

A Proposta de Emenda à Constituição 12/2016, de iniciativa de membros da Assembleia Legislativa de Roraima, visou a alterar o teor do art. 138 da Constituição Estadual, acrescentando disposição sobre o patamar mínimo de recursos a serem destinados ao Sistema Estadual de Saúde. Esse patamar mínimo, antes não previsto no texto da Carta estadual, foi fixado em 18% (dezoito por cento).

A regulamentação dos limites para a alocação de políticas públicas de saúde constitui matéria de competência legislativa da União, conforme expressa previsão no texto constitucional:

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:

## ADI 6059 MC / RR

(...)

§ 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);

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

I - os percentuais de que trata o § 2º;

I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º;

II - os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;

III - as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal;

O dispositivo em análise, com a redação das Emendas Constitucionais 29/2000 e 86/2015, visou a dar efetividade ao direito social à saúde, por meio de vinculação de receitas e imposição de níveis mínimos de alocação de recursos públicos no Sistema Único de Saúde. Tal a relevância atribuída pelo constituinte ao financiamento das ações e serviços de saúde pública, que tratou o tema como exceção expressa à

## ADI 6059 MC / RR

vedação de vinculação de receita a órgão, fundo ou despesa (art. 167, IV, da CF), cujo descumprimento enseja a intervenção federal nos Estados (art. 34, VII, "e", da CF) e Municípios (art. 35, III, da CF).

Assim, desde a edição da EC 29/2000, compete à União legislar mediante lei complementar sobre percentuais de alocação e critérios de rateio de recursos públicos para o financiamento do Sistema de Saúde, o que foi atendido pela edição da Lei Complementar 141/2012. Mesmo antes da edição dessa norma, a definição dos percentuais não era franqueada à deliberação legislativa dos Estados e Municípios, sendo transitoriamente regulamentada pelo art. 77 do ADCT. Nesse sentido, mencione-se o julgamento da ADI 2894-MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado de 7/8/2003, DJ de 17/10/2003, em que se apreciou a constitucionalidade de Lei Complementar do Estado de Rondônia que, a pretexto de regulamentar o art. 198 da CF, estabeleceria um patamar mínimo de 20% (vinte por cento) de repasse aos Municípios dos recursos alocados em serviços de saúde. O julgamento da referida medida cautelar foi assim ementado:

EMENTA: Sistema único de saúde: reserva à lei complementar da União do estabelecimento de "critérios de rateio dos recursos e disparidades regionais" (CF, art. 198, § 3º, II): conseqüente plausibilidade da argüição da invalidez de lei estadual que prescreve o repasse mensal aos municípios dos "recursos mínimos próprios que o Estado deve aplicar em ações e serviços de saúde"; risco de grave comprometimento dos serviços estaduais de saúde: medida cautelar deferida para suspender a vigência da lei questionada.

O eminente Ministro Relator consignou em seu voto:

Se o texto do § 3º pudesse suscitar dúvida sobre cuidar-se de lei complementar federal ou de lei complementar de cada entidade federal, o § 2º, I, bastaria para tornar inequívoco que a previsão constitucional é de uma única lei complementar que, por ser única e disciplinar a participação da União, dos Estados

## ADI 6059 MC / RR

e dos Municípios no financiamento do sistema único de saúde só pode ser de competência federal.

Dúvida não há, portanto, sobre a competência da União para legislar sobre os percentuais referidos no art. 198, §§ 3º e 4º, da CF, e outros aspectos relacionados ao financiamento da saúde pública, conforme regulado na Lei Complementar federal 141/2012, que assim dispõe:

Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

Bem se vê que o critério definido no art. 138, parágrafo único, da Constituição do Estado de Roraima, exorbita da regra de vinculação de receita excepcionalmente prevista no art. 198, § 2º, II, da CF, uma vez que: (a) amplia a base de cálculo das receitas vinculadas, estendendo-a a todo o orçamento público, e não apenas ao montante de receitas discriminadas no dispositivo constitucional; e (b) elevou o patamar de vinculação ao índice de 18%, contrastando o percentual definido na LC 141/2012.

Ora, tendo desbordado da hipótese de vinculação prevista no art. 198, § 3º, da CF, a norma impugnada findou por violar a vedação do art. 167, IV, da CF, que veda, como regra, a vinculação de receitas a órgão, fundo ou despesa, pelo que se mostra, em um juízo de cognição sumária, de constitucionalidade questionável.

Em acréscimo a isso, caso se admitisse possível ao Estado legislar sobre o tema, pondere-se que tal providência normativa tem impacto direto sobre a formação e execução do orçamento estadual, afetando a programação orçamentária e disponibilidade de recursos para outras ações e políticas públicas a encargo da Administração Pública, e dos demais Poderes e órgãos autônomos de Roraima.

## ADI 6059 MC / RR

Por esse motivo, não se mostra constitucionalmente idôneo a discussão sobre o patamar mínimo de alocação de recursos públicos em processo legislativo que excluiu a participação do chefe do Poder Executivo, ainda mais se considerado que a Constituição Federal preconiza a exclusividade de iniciativa dessa autoridade para proposições legislativas em matéria orçamentária (art. 165 e art. 167 da CF), como consectário do princípio da separação dos Poderes e do devido processo legislativo orçamentário. Nesse sentido, cite-se o precedente firmado no julgamento da ADI 2447, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe de 3/12/2009, assim ementado:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL QUE DESTINA PARTE DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS A ENTIDADES DE ENSINO. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, ARTS. 161, IV, F, E 199, §§ 1º E 2º. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PEDIDO DE INTERVENÇÃO COMO ASSISTENTE SIMPLES.

Ação Direita de Inconstitucionalidade em que se discute a validade dos arts. 161, IV, f e 199, §§ 1º e 2º da Constituição do Estado de Minas Gerais, com a redação dada pela Emenda Constitucional Estadual 47/2000. Alegada violação dos arts. 61, § 1º, II, b, 165, III, 167, IV e 212 da Constituição. Viola a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para propor lei orçamentária a norma que disponha, diretamente, sobre a vinculação ou a destinação específica de receitas orçamentárias (art. 165, III, da Constituição). A reserva de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição somente se aplica aos Territórios federais. Inexistência de violação material, em relação aos arts. 167, IV e 212 da Constituição, na medida em que não há indicação de que o valor destinado (2% sobre a receita orçamentária corrente ordinária) excede o limite da receita resultante de impostos do Estado (25% no mínimo). Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

## ADI 6059 MC / RR

Merece transcrição o seguinte trecho do voto do eminente Ministro Relator:

A fixação do plano de alocação dos recursos públicos interfere diretamente na capacidade do ente federado de cumprir as obrigações que lhe são impostas pela Constituição. Afeta, também, a forma como as políticas públicas poderão ser executadas. Estas são as justificativas para que a iniciativa de criação de qualquer norma que verse sobre orçamento pertença à esfera de iniciativa do Executivo.

(...)

A circunstância de a vinculação da receita ser produto de emenda à Constituição Estadual não altera o juízo de violação da Constituição federal. O art. 165 da Constituição resguarda a iniciativa do Chefe do Poder Executivo contra qualquer espécie de norma que afete diretamente a elaboração das três peças orçamentárias.

Nesse mesmo sentido: ADI 584, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 8/4/2014; ADI 4102, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJ de 249/2010; e ADI 820, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/2009.

A majoração do patamar de alocação de recursos orçamentários, em desconformidade com a LC 141/2012, projeta efeitos danosos e irreversíveis sobre as atividades da Administração Pública do Estado de Roraima, interferindo indevidamente na formação do orçamento público e comprometendo a aplicação de recursos em outras ações e políticas públicas de relevância social.

Diante de todo o exposto, em face da gravidade da questão e possíveis repercussões da eficácia do ato impugnado, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999 e no art. 21, V, do RISTE, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR pleiteada, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, para suspender os efeitos do art. 138, parágrafo único, da Constituição do Estado de Roraima, com a redação da Emenda Constitucional 48/2016.

## **ADI 6059 MC / RR**

Comunique-se ao Presidente da Assembleia Legislativa de Roraima para ciência e cumprimento desta decisão, solicitando-lhes informações, no prazo máximo de 10 (dez) dias. Após esse prazo, dê-se vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias, para que cada qual se manifeste na forma do art. 12 da Lei 9.868/1999.

Nos termos do art. 21, X, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, peço dia para julgamento, pelo Plenário, do referendo da medida ora concedida.

Publique-se.

Brasília, 20 de fevereiro de 2019.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*