

Auxílio-saúde do sistema de justiça rompe teto e esvazia o SUS



Élide Graziane Pinto

procuradora do Ministério
Público de Contas de SP

Neste trigésimo primeiro aniversário da nossa Constituição Cidadã

celebrado no último sábado, algo profundamente incômodo ocupava-me a mente... Como os que pertencemos ao sistema de justiça brasileiro podemos defendê-la — com integridade e coerência — se, por vezes, deixamo-nos levar por hipóteses de insulamento burocrático [\[i\]](#), em que, weberianamente, os meios se tornam fins em si mesmos?

As instituições de controle são imprescindíveis para a sobrevivência do Estado Democrático de Direito, mas não podem desbordar dos limites constitucionais, tampouco podem estar alheias ao alcance simbólico e até paradigmático que suas atitudes deixam transparecer para a sociedade.

Mais do que palavras e discursos, exemplos contam. Em tempos de tamanha crise fiscal e de esgarçamento orçamentário-financeiro do pacto civilizatório que nos rege, não podemos dar ensejo à máxima orwelliana de que haveria maior disponibilidade orçamentária para alguns entes e órgãos, porque são “mais iguais do que os outros”. É preciso sujeição universal ao ordenamento constitucional que rege as finanças públicas brasileiras, sob pena de cinismo fiscal ou tão somente de um “orçamento de castas” ([leia aqui](#)).

Há quase um mês tenho pensado na interpretação conjugada do artigo 107, II e §7º com o artigo 109, VI, ambos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [\[ii\]](#), à luz da regulamentação de programa de assistência à saúde suplementar no âmbito do Poder Judiciário. Refiro-me, em especial, à aprovação pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no dia 10 de setembro, de resolução que, dentre outras hipóteses, prevê a possibilidade de auxílio-saúde de até 10% do subsídio dos magistrados ([leia aqui](#)).

Lastreada — direta ou indiretamente — no artigo 230 da Lei 8112/1990, aludida resolução previu, em seus artigos 4º e 5º, que:

Art. 4º. A assistência à saúde dos beneficiários será prestada pelo Sistema Único de Saúde – SUS, e, de



forma suplementar, por meio de regulamentação dos órgãos do Poder Judiciário, mediante:

I – autogestão de assistência à saúde, conforme definido em regulamento próprio aprovado pelo órgão, inclusive com coparticipação;

II – contrato com operadoras de plano de assistência à saúde;

III – serviço prestado diretamente pelo órgão ou entidade;

IV – auxílio de caráter indenizatório, por meio de reembolso, ou

V – outra modalidade prevista pelo respectivo tribunal;

§1º. Só fará jus ao auxílio previsto no inciso IV do art. 4º o beneficiário que não receber qualquer tipo de auxílio custeado, ainda que em parte, pelos cofres públicos.

§2º. Não se aplica obrigatoriamente o inciso IV do art. 4º na hipótese de adoção de um dos demais incisos, ficando a critério do Tribunal a flexibilização, por meio de regulamento próprio.

Art. 5º. A assistência à saúde suplementar dos órgãos do Poder Judiciário será custeada pelo orçamento próprio de cada órgão, respeitadas eventuais limitações orçamentárias.

§ 1º O valor a ser despendido pelos órgãos com assistência à saúde suplementar terá por base a dotação específica consignada nos respectivos orçamentos.

§ 2º Na hipótese de o tribunal optar pelo reembolso de despesas, previsto no inciso IV do art. 4º, no caso dos servidores, deverá elaborar tabela de reembolso, levando em consideração a faixa etária do beneficiário e a remuneração do cargo, respeitado o limite máximo mensal de 10% do subsídio destinado ao juiz substituto do respectivo tribunal.

§ 3º Na hipótese de o tribunal optar pelo reembolso de despesas, previsto no inciso IV do art. 4º, no caso dos Magistrados, poderá adotar a mesma sistemática prevista no §2º do art. 5º e deverá respeitar o limite máximo mensal de 10% do respectivo subsídio do magistrado.

§ 4º Nos limites mencionados nos §§ 2º e 3º estão incluídos os beneficiários e seus dependentes.

Diante das hipóteses acima, questiono-me, sinceramente, se houve pleno e efetivo atendimento ao artigo 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao artigo 113 do ADCT, quanto ao cálculo do impacto da medida nas metas fiscais e correspondente medida compensatória.

Ora, em 2020, do ponto de vista estritamente orçamentário e financeiro, parece não haver margem^[iii] no teto de despesas primárias do Poder Judiciário da União para implementar aludida resolução do CNJ, porque, a partir do quarto ano de vigência do “Novo Regime Fiscal” dado pela Emenda 95/2016, será vedada a cessão de qualquer espaço fiscal do Executivo para os demais poderes, na forma do artigo 107, §§ 5º e 7º do ADCT.

Tampouco haverá margem fiscal para a implementação de tal programa de assistência suplementar à saúde no âmbito dos Estados, cujo limite de despesa de pessoal do respectivo Poder Judiciário tenha sido ultrapassado^[iv], por força das vedações inscritas no parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



Para além do presentemente frágil lastro fiscal de um programa de assistência suplementar à saúde de magistrados e servidores do Poder Judiciário e, por conseguinte, dos demais órgãos que buscam simetria (como Ministério Público, tribunais de Contas, Defensoria Pública etc) em seu trato constitucional análogo, inquieta-me, ainda mais, o aparente sinal de despreço pela universalidade e integralidade do Sistema Único de Saúde.

Simbolicamente deveríamos ser os maiores defensores da força normativa dos artigos 196, 198 e 200 da Constituição, sobretudo, à luz do artigo 7º, inciso IV da Lei Orgânica do SUS, que resguarda “igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie”.

Oportuno retomar aqui, pois, a lição de Drauzio Varella, que, em fortíssima retomada histórica publicada na [Folha](#), lucidamente nos alertava:

“Para a maioria dos brasileiros, infelizmente, a imagem do SUS é a do pronto-socorro com macas no corredor, gente sentada no chão e fila de doentes na porta. Tamanha carga de impostos para isso, reclamam todos.

Esquecem-se de que o SUS oferece gratuitamente o maior programa de vacinações e de transplantes de órgãos do mundo. Nosso programa de distribuição de medicamentos contra a Aids revolucionou o tratamento da doença nos cinco continentes. Não percebem que o resgate chamado para socorrer o acidentado é do SUS, nem que a qualidade das transfusões de sangue nos hospitais de luxo é assegurada por ele.

Nossa Estratégia Saúde da Família, com agentes comunitários em equipes multiprofissionais que já atendem de casa em casa dois terços dos habitantes, é citada pelos técnicos da Organização Mundial da Saúde como um dos mais importantes do mundo.

Pouquíssimos têm consciência de que o SUS é, disparado, o maior e o mais democrático programa de distribuição de renda do país. Perto dele, o Bolsa Família não passa de pequena ajuda. Enquanto investimos no SUS cerca de R\$ 270 bilhões anuais, o orçamento do Bolsa Família mal chega a 10% disso.

Os desafios são imensos. Ainda nem nos livramos das epidemias de doenças infecciosas e parasitárias e já enfrentamos os agravos que ameaçam a sobrevivência dos serviços de saúde pública dos países mais ricos: envelhecimento populacional, obesidade, hipertensão, diabetes, doenças cardiovasculares, câncer, degenerações neurológicas.

Ao SUS faltam recursos e gestão competente para investi-los de forma que não sejam desperdiçados, desviados pela corrupção ou para atender a interesses paroquiais e, sobretudo, continuidade administrativa. Nos últimos dez anos tivemos 13 ministros da Saúde.

Apesar das dificuldades, estamos numa situação incomparável à de 30 anos atrás. Devemos defender o SUS e nos orgulhar da existência dele.”

Em igual medida, Claudia Collucci[[v](#)] asseverava “É hora de quem ainda acredita em valores coletivos



de solidariedade e igualdade (princípios que norteiam o SUS) participar desse debate. Eu quero um SUS melhor, um SUS que me dê a segurança de um cuidado adequado, no tempo certo. Eu e você já pagamos impostos suficientes e temos que brigar por isso. Não acho que seja sonhar demais. É simplesmente deixar de trouxa.”

Querer um SUS, de fato, universal, bem gerido e amparado por custeio constitucionalmente adequado[[vi](#)] não só é deixar de ser “trouxa”, como também é pautar a essência do nosso compromisso civilizatório celebrado em 1988.

Trinta e um anos se passaram desde então e, cada vez mais, a sociedade reclama de nós que assumamos, no cotidiano das nossas ações, o exemplo de compromisso constitucional com a igualdade e universalidade de acesso ao direito à saúde, além da republicana sujeição impessoal aos limites orçamentários.

Estejamos, pois, conscientes da nossa responsabilidade imediata pela integridade da nossa Constituição Cidadã: quem por ela vela, deve ser o primeiro a cumpri-la.

[i](#) Nesse sentido, vale a pena a retomada analítica empreendida em PIRES, R.; LOTTA, G; OLIVEIRA, V.E. (orgs.). *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA/ENAP, 2018. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_burocracia_e_politicas_publicas.pdf

[ii](#) Os dispositivos citados são transcritos abaixo:

"[Art. 107](#). Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I – do Poder Executivo;

II – do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III – do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV – do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

V – da Defensoria Pública da União.

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o **caput** deste artigo equivalerá:

I – para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e



II – para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

§ 2º Os limites estabelecidos na forma do inciso IV do **caput** do art. 51, do inciso XIII do **caput** do art. 52, do § 1º do art. 99, do § 3º do art. 127 e do § 3º do art. 134 da Constituição Federal não poderão ser superiores aos estabelecidos nos termos deste artigo.

[...] § 4º As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual sujeitas aos limites de que trata este artigo não poderão exceder os valores máximos demonstrados nos termos do § 3º deste artigo.

§ 5º 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.

[...] § 7º Nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, o Poder Executivo poderá compensar com redução equivalente na sua despesa primária, consoante os valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo no respectivo exercício, o excesso de despesas primárias em relação aos limites de que tratam os incisos II a V do **caput** deste artigo.

§ 8º A compensação de que trata o § 7º deste artigo não excederá a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do limite do Poder Executivo.

"Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I – concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II – criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV – admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V – realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI – criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios



de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII – criação de despesa obrigatória; e

VIII – adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do **caput** do art. 7º da Constituição Federal.

§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do **caput**, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.

[...] § 3º No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do **caput** do art. 37 da Constituição Federal.

§ 4º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas."

iii Como noticiado em <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,sem-ajuda-do-executivo-orgaos-do-judiciario-tem-de-cortar-ate-estagiarios,70003011785> e <https://noticias.r7.com/prisma/r7-planalto/judiciario-pode-deixar-de-cumprir-a-constituicao-em-2020-26042019>

iv Algo já ocorrido, por exemplo, com o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (como se pode ler em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/06/tribunal-de-contas-alerta-judiciario-paulista-a-conter-despesas-com-pessoal.shtml> e <https://jus.com.br/artigos/76838/estamos-na-iminencia-de-um-inverno-orcamentario-no-tribunal-de-justica-de-sao-paulo>

v Em artigo publicado em <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/claudiacollucci/2015/08/1673035-querer-um-sus-melhor-nao-e-sonho-e-deixar-de-ser-trouxa.shtml>

vi O que passa, aliás, pela revisão das renúncias de receitas que atingem o setor, tal como suscitado por Armínio Fraga em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/09/sem-deducao-do-ir-classe-media-se-preocuparia-mais-com-sus-diz-arminio-fraga.shtml>

Date Created

08/10/2019