

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Como relatado, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade em que se questiona a validade constitucional da Lei Complementar do Estado de Rondônia nº 274, de 23 de dezembro de 2002, a qual estabelece o percentual e o critério de rateio dos recursos mínimos próprios, que o ente estadual deve aplicar em ações e serviços públicos em saúde, a serem destinados aos municípios.

Verifico que os argumentos veiculados na petição inicial consistem na inconstitucionalidade formal e material da norma, pelos seguintes fundamentos:

a) inconstitucionalidade formal por inobservância à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, com base nos arts. 61, § 1º, inc. II, al. “b” e 165, incs. I, II e III, da Constituição de 1988.

b) inconstitucionalidade formal porque somente mediante lei complementar federal seria possível dispor sobre o rateio dos recursos da União destinados aos demais entes federados, nos termos definidos pelo art. 198, § 3º, inc. II, da Constituição da República.

b) inconstitucionalidade material, pois a distribuição automática dos recursos, tal como disposto na lei complementar impugnada, contrariaria a necessária observância às leis orçamentárias.

De início, afasto a alegação do Autor de que, por ser o art. 61, § 1º, inc. II, alínea “b” da Carta Magna de observância obrigatória pelos Estados-Membros, a lei complementar estadual veicularia matéria da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Estadual.

Este Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência pacífica no sentido de que o art. 61, § 1º, inc. II, alínea “b” tão somente fixa as matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Federal no âmbito dos **territórios federais**, não sendo essa previsão de observância obrigatória pelos Estados. **Vide** precedentes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 261/2006 DO ESTADO DO MATO GROSSO, QUE DISPÕE SOBRE PAGAMENTO DE CUSTAS JUDICIAIS. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 61, § 1º, II, B, 145, II e § 2º, E 150, III, C, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO CARACTERIZAÇÃO. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. I - **Como se trata de matéria tributária, a iniciativa somente é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, b, quando diz respeito aos Territórios Federais.** Precedentes. II – No julgamento da ADI 3.826/GO, de relatoria do Ministro Eros Grau, esta Suprema Corte reafirmou a possibilidade de se admitir o cálculo das custas judiciais com base no valor da causa, ou do bem ou negócio objeto dos atos judiciais e extrajudiciais, desde que mantida razoável correlação com o custo da atividade e desde que presentes um valor mínimo e máximo a ser cobrado a título de custas judiciais. III - Impossibilidade de se aferir, em cada caso, o custo do serviço. IV - A lei permite que o juiz verifique a necessidade da concessão dos benefícios da justiça gratuita e consequentemente da isenção do pagamento de custas judiciais, o que afasta as alegações de óbice à prestação jurisdicional e ao acesso à Justiça. V - Não procede o argumento de que a referida lei desrespeitou o princípio da anterioridade, uma vez que não houve instituição ou aumento de custas judiciais. Por esse motivo, inaplicável o paradigma invocado pelo requerente na inicial. VI – Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.” (ADI nº 3.886/MT, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski** , julgado em 11/10/2019, DJe de 06/11/2019 – grifos nossos)

“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 nº 2.447/MG, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Joaquim Barbosa** , julgado em 04/03/2009, DJe de 04/12/2009 – grifos nossos)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 553 /2000, DO ESTADO DO AMAPÁ. DESCONTO NO PAGAMENTO ANTECIPADO DO IPVA E PARCELAMENTO DO VALOR DEVIDO. BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. 1. **Não ofende o art. 61, § 1º, II, b da Constituição Federal lei oriunda de projeto elaborado na Assembleia Legislativa estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais. Precedentes: ADI nº 2.724, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 02.04.04, ADI nº 2.304, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15.12.2000 e ADI nº 2.599-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 13.12.02** 2. A reserva de iniciativa prevista no art. 165, II da Carta Magna, por referir-se a normas concernentes às diretrizes orçamentárias, não se aplica a normas que tratam de direito tributário, como são aquelas que concedem benefícios fiscais. Precedentes: ADI nº 724-MC, rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.01 e ADI nº 2.659, rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 06.02.04. 3. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente.” (ADI nº 2.464/AP, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Ellen Gracie** , julgado em 11/4/2007, DJe de 24/5/2007 – grifos nossos).

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Estadual nº 12.383, de 16 de agosto de 2002. 3. **Argüição de violação ao art. 61, §1º, inciso II, alínea "b" da Constituição, sob o fundamento de que haveria inconstitucionalidade formal. A iniciativa de lei que disponha sobre matéria tributária deve ser do Chefe do Poder Executivo, in casu, do Governador do Estado. 4. O dispositivo invocado trata de matéria de iniciativa legislativa no âmbito dos territórios federais. 5. Precedentes. 6. A norma impugnada não trata diretamente de matéria tributária, mas regulamenta meros procedimentos administrativos relativos à cobrança dos tributos. 7. Improcedência da ação.**” (ADI nº 2.724/SC, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Gilmar Mendes** , julgado em 24/9/2003, DJ de 2/4/2004 – grifos nossos).

No mesmo sentido, manifestou-se o Procurador-Geral da República, que refutou o argumento do requerente quanto à ocorrência de vício de iniciativa por inobservância ao art. 61, § 1º, inc. II, al. *b* , da Constituição Federal, conforme se extrai do seguinte trecho do parecer:

“Não se reveste de plausibilidade jurídica a invocada alegação de vício de iniciativa, deduzida em face do art. 61, § 1º, inciso II, alínea ‘b’, da Constituição Federal, que outorga ao Presidente da República a iniciativa exclusiva das leis que:

II - disponham sobre:

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Com efeito, não se pode aplicar a hipótese dos autos a esse dispositivo, porquanto não constitui, por seu conteúdo, norma cuja observância se imponha aos Estados-Membros, dado que só cuida de iniciativas privativas do Executivo Federal, na órbita exclusiva dos territórios federais ” (grifos nossos)” (e-Doc. 16) .

Verifico, porém, que o ato normativo impugnado padece de vício por inobservância ao disposto no art. 198, § 3º, inc. II, da Constituição da República, que possui o seguinte teor:

“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:

(...)

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

(...)

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; ”

Com razão o Autor ao afirmar ser da competência privativa federal a legislação que venha a dispor acerca do rateio dos recursos entre os entes federados para ações e serviços públicos de saúde.

O art. 198 da Constituição de 1988 define o Sistema Único de Saúde, com vistas a dar cumprimento ao artigo 196 daquela Carta, que determina ser a saúde “ *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* ” .

O § 2º do citado artigo determina a aplicação mínima de recursos na área de saúde para cada ente federado:

§ 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.

Por sua vez, o § 3º dispõe que os percentuais, os critérios de rateio **entre os entes da Federação** e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde, **de todas as esferas de governo**, serão estabelecidos mediante lei complementar. Vejamos:

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

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;

Embora a Emenda Constitucional nº 86/2015 tenha alterado a redação do inc. I do § 2º do art. 198 posteriormente ao deferimento da medida cautelar e não haja menção expressa, na Constituição, quanto à exigência de que a lei complementar a dispor sobre a matéria seja proveniente da União, permanecem válidos os fundamentos da decisão que deferiu a liminar no sentido de que uma lei que venha a regular a “ *participação da União, dos Estados e dos Municípios no financiamento do sistema único de saúde só pode ser de competência federal* ”.

Desse modo, por abranger critérios de rateio e regras incidentes sobre as esferas federal, estadual e municipal, **a lei complementar em questão só poderia originar-se do ente que tenha a capacidade de harmonizar as disposições sobre a matéria em âmbito nacional, de forma a reduzir as disparidades regionais, conforme consta do art. 198, § 3º, inc. II, da Constituição.**

Aliás, nesse mister, foi editada a Lei Complementar federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012, a qual dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente **pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios** em ações e serviços públicos de saúde e estabelece os critérios de rateio dos recursos para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas **3 (três) esferas de governo** .

Resta, portanto, vedada a edição de normas por parte dos Estados para regulamentar o rateio dos recursos, ainda que aqueles oriundos dos Estados e destinados a seus respectivos municípios, sob pena de extrapolar a sua competência e afrontar o princípio federativo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, da Constituição de 1988 corresponde a lei de iniciativa da União.

Com efeito, ao julgar a ADI nº 6.059/RR, da relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, o Plenário declarou a inconstitucionalidade de norma da Constituição do Estado de Roraima, que determinava a aplicação de recursos públicos no Sistema de Saúde em patamar mínimo de 18% (dezoito por cento) do orçamento público do Estado.

A Corte assim decidiu ao fundamento de que, sob a perspectiva formal, o legislador estadual teria invadido a competência da União para legislar, “*mediante lei complementar, sobre percentuais de alocação e critérios de rateio de recursos públicos para o financiamento do Sistema de Saúde*” .

Vejamos a ementa do julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 138 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA, COM A REDAÇÃO CONFERIDA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 48 /2016. VINCULAÇÃO DE RECURSOS DO ORÇAMENTO AO SISTEMA ESTADUAL DE SAÚDE, NO PATAMAR MÍNIMO DE 18% (DEZOITO POR CENTO). PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. USURPAÇÃO

DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO (CF, ART. 198, § 3º, I). VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO (CF, ART. 165). OFENSA AO PRINCÍPIO DA NÃO AFETAÇÃO (CF, ART. 167, IV). OCORRÊNCIA. PROCEDÊNCIA. 1. **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 (CF, art. 198, § 3º, I), o que foi atendido pela edição da Lei Complementar 141/2012.** 2. As vinculações previstas no art. 198, § 2º, da CF não poderiam ser disciplinadas pelas Constituições Estaduais ou pelas Leis Orgânicas, sob pena de indesejado engessamento do processo legislativo para aprovação de tais normas, em prejuízo da reavaliação dos índices a cada quinquênio, conforme determina expressamente o art. 198, § 3º, da CF. 3. Ao ignorar por completo a participação do Chefe do Poder Executivo, seja na conformação e discussão da proposição legislativa, seja na possibilidade de veto, já que não previsto no processo legislativo das emendas (CF, art. 60, §§ 2º e 3º), a norma impugnada violou a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo em matéria orçamentária (CF, art. 165). Precedentes. 4. O art. 138, parágrafo único, da Constituição do Estado de Roraima é materialmente inconstitucional, por violação ao princípio da não afetação (art. 167, IV, da CF), que proíbe a vinculação de receitas a órgão, fundo ou despesa. Além de ampliar 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 (art. 198, § 2º, II, da CF), o dispositivo elevou o patamar de vinculação ao índice de 18%, contrariando o percentual definido na LC 141/2012. 5. Medida cautelar confirmada e ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI nº 6.059/RR, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, julgado em 27/09/2019, DJe de 15/10/2019 – grifos nossos)

No mesmo sentido, na ADI nº 5.897/SC, Relator o Ministro Luiz Fux, o Tribunal declarou a inconstitucionalidade do art. 11 da Lei Complementar federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que conferia aos Estados, Distrito Federal e Municípios a competência para dispor, nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, acerca dos percentuais a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde.

Na ocasião, o Ministro Relator observou que a invalidade da disposição decorreria “ *de o comando constitucional referente à reserva legal ter atribuído ao legislador constituinte federal a fixação dos percentuais de cálculo dos recursos mínimos, de modo que não há falar em aplicação supletiva da lei em face das Constituições estaduais e Leis Orgânicas* ”.

O julgado recebeu a seguinte ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL 72/2016 DO ESTADO DE SANTA CATARINA E ARTIGO 11 DA LEI COMPLEMENTAR 141/2012. VINCULAÇÃO DE RECEITAS A AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE EM PERCENTUAL SUPERIOR AO ESTABELECIDO PELO LEGISLADOR COMPLEMENTAR FEDERAL NO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONFERIDA CONSTITUCIONALMENTE. É VEDADA A VINCULAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS A FINALIDADES NÃO EXPRESSAMENTE PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ARTIGOS 165, 167, IV, E 198, §3º, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). É VEDADO AO LEGISLADOR COMPLEMENTAR FEDERAL ATRIBUIR COMPETÊNCIA LEGISLATIVA A CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E LEIS ORGÂNICAS PARA INSTITUIREM VINCULAÇÃO DE RECEITA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. (...) 7. A destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde figura dentre as exceções à regra constitucional de vedação à vinculação de receitas, máxime por estar expressamente estabelecida no texto constitucional. 8. **O artigo 198, § 3º, I, da Constituição Federal atribuiu ao legislador complementar federal a fixação dos percentuais a serem aplicados anualmente pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, o que restou exaurido pelos artigos 6º a 8º da Lei Complementar 141/2012.** (...) 10. **O artigo 11 da Lei Complementar 141/2012, ao atribuir ao constituinte estadual ou municipal competência legislativa para dispor de conteúdo que lhe foi delegado excepcional e expressamente pela Constituição Federal, usurpou a competência resguardada ao poder constituinte nacional, consubstanciando afronta ao disposto nos artigos 167, IV, e 198, § 3º, I, da Constituição Federal**, mercê de a excepcionalidade vedar uma leitura expansiva dos poderes normativos delegados. Precedente: ADI 6059 MC, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 20/2/2019. 11. O caráter irrestrito da possibilidade de aumento dos percentuais mínimos pelos entes federados, autorizada pelo artigo 11 da Lei Complementar 141, atribui às Assembleias Estaduais e Câmaras de Vereadores o poder ilimitado de vincular quaisquer recursos, distorcendo o processo legislativo orçamentário insculpido no artigo 165 da Carta Maior. A alocação de recursos orçamentários em montante superior aos percentuais mínimos instituídos constitucionalmente cabe aos poderes eleitos, nos limites de sua responsabilidade fiscal e em cada exercício. 12. O exaurimento da eficácia jurídico-normativa do dispositivo legal impugnado implica a prejudicialidade da ação, por perda de seu

objeto, porquanto o objetivo da ação direta é a declaração, em tese, da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e o seu conseqüente expurgo do ordenamento jurídico. Precedentes: ADI 4.365, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 8/5/2015; ADI 4.663-MC-Ref, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 16/12/2014. 13. *In casu*, a presente ação direta carece de objeto quanto os incisos I e II do artigo 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estadual, com a redação conferida pela Emenda Constitucional estadual 72/2016, que se referem aos exercícios fiscais pretéritos de 2017 e 2018, razão pela qual impõe-se o seu conhecimento parcial. 14. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida, e, na parte conhecida, julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 11 da Lei Complementar 141/2012; do artigo 155 da Constituição de Santa Catarina, na redação dada pela Emenda Constitucional estadual 72/2016; e do *caput* e inciso III do artigo 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estadual, também com a redação conferida pela Emenda Constitucional estadual 72/2016. (ADI nº 5.897 /SC, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Luiz Fux** , julgado em 24/04/2019, DJe de 02/08/2019)

Por fim, afasto a alegação do Presidente da Assembleia Legislativa de que a citada Lei Complementar Estadual estaria em consonância com o art. 24, §§ 2º e 3º da Constituição Federal. Isso porque não se trata, *in casu* , de competência concorrente, regulamentada pelo art. 24, mas sim de **competência privativa da União, nos termos do art. 198, § 3º, da Carta Magna** .

Do exposto, **voto no sentido de julgar procedente a presente ação direta** , para **declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual de Rondônia nº 274/2002**.

É como voto.