

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Sr. Presidente, temos para exame o Tema 818 da Repercussão Geral, assim descrito:

"Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 2º, 5º, § 1º, 160, parágrafo único, II, e 198, § 2º, III, e § 3º, da Constituição Federal, e do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a possibilidade de controle pelo Poder Judiciário no caso de descumprimento da obrigação dos entes federados na aplicação dos recursos orçamentários mínimos na área da saúde, antes da edição da lei complementar referida no art. 198, § 3º, da Constituição."

Na origem, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública, com pedido de antecipação dos efeitos da tutela, em face da União Federal e do Município de Nova Iguaçu, com o objetivo de assegurar a aplicação do percentual mínimo previsto pelo art. 77 do ADCT em ações de saúde, ou seja, *"a concretização da EC n. 29/2000, que acrescentou o parágrafo 3º ao art. 198 da Constituição da República e o artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT -, ambos determinando aos entes federados a aplicação no Sistema Único de Saúde - SUS - de um mínimo anual de recursos, sob pena de sujeitarem-se à retenção de valores repassados aos Municípios pela União (CF, art. 160, parágrafo único, II)"*.

Narra o MPF que o Município de Nova Iguaçu, nos exercícios financeiros de 2002 e 2003, não aplicou os recursos vinculados às ações e serviços públicos de saúde no destino previsto na Carta Magna.

Aduz que, no ano de 2002, deveria ter sido aplicado em ações de saúde, no mínimo, o percentual de 10,20% e, em 2003, 11,80%, do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, I, 'b' e § 3º, todos da Constituição Federal. Além disso, o Município não depositou as quantias na conta do Fundo Municipal de Saúde, e sim na conta única do Município.

Informa que o total da diferença apurada que deixou de ser aplicada no setor de saúde da municipalidade, nesses dois anos, foi de R\$ 4.109.170,00. Com base nisso e no art. 160, II, da CF, defende que a União, por meio do Ministério da Fazenda e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), deve

reter os recursos atribuídos ao Município de Nova Iguaçu pelos arts. 158 e 159 da Lei Fundamental, a fim de que ele cumpra o disposto no art. 198, § 2º, III, da Constituição Federal.

Sublinha que não se trata de ato discricionário, pois incumbe ao Estado implementar políticas públicas e concretizar as ações para salvaguardar a saúde dos cidadãos, sob pena de retenção dos recursos pela União. Sobretudo porque a auditoria realizada no Município de Nova Iguaçu revelou carências na área de saúde, tais como a falta de medicamentos, instalações precárias, filas, entre outros problemas. E, conquanto a União tenha reconhecido o desrespeito ao prescrito na EC 29, não teria tomado qualquer medida para sancionar o ente faltoso.

Por fim, requer a antecipação da tutela, para que seja determinado ao Município o depósito do valor de R\$ 4.109.170,00 em conta específica do Fundo Municipal de Saúde, além dos percentuais mínimos previstos em lei (15%) que deverá aplicar na mesma destinação no ano de 2007. Em caráter subsidiário, pede o bloqueio das transferências ao Município dos recursos oriundos da repartição das receitas tributárias, que deverá ser feito na ordem de 1/12 por mês.

No mérito, postula a condenação do ente municipal na obrigação de depositar a quantia supramencionada (R\$ 4.109.170,00) corrigida monetariamente no Fundo Municipal de Saúde, a ser direcionada às ações e serviços públicos de saúde e, subsidiariamente, a condenação da União em efetuar a compensação desses valores, atualizados monetariamente, com outros que devem ser transferidos àquela unidade federativa, referentes à repartição de receitas constitucionais.

O pedido de antecipação dos efeitos da tutela foi indeferido.

Sobreveio sentença julgando parcialmente procedente o pedido, para condenar (a) o Município a usar nos dois exercícios seguintes à decisão as quantias que deixou de aplicar na área de saúde nos anos de 2002 e 2003; e (b) a União a acompanhar o ali determinado e a condicionar o repasse a que alude o art. 159, I, "b", da CF/88 à comprovação, por parte da municipalidade, do atendimento do que foi decidido.

Interposta apelação pela União, o Tribunal Regional Federal da 2^a Região deu-lhe provimento. O acórdão recebeu a seguinte ementa (fls. 66-67, Vol. 11):

"APELAÇÃO. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA E REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS. EC 29/00. NECESSIDADE DE LEI COMPLEMENTAR. ATIVISMO JUDICIAL. AUSÊNCIA DE REQUISITOS. PROVIMENTO.

1. A questão em debate diz respeito a possível descumprimento por parte do Município de Nova Iguaçu da determinação contida na Emenda Constitucional n. 29/00 relativamente aos anos de 2002 e 2003 envolvendo um mínimo anual de recursos que deveria ter sido aplicado no Sistema Único de Saúde referente à localidade. E, no que tange à União Federal, a pretensão deduzida se refere à circunstância de não haver cumprido sua atribuição prevista no art. 160, III, da Constituição Federal, referente à retenção dos recursos previstos nos arts. 158 e 159, do texto constitucional, devido ao descumprimento do dever jurídico do Município de Nova Iguaçu.

2. Com base na Emenda Constitucional n. 29/00, foi atribuída à União Federal a possibilidade de suspender a entrega de recursos decorrentes de receitas tributárias aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não cumprimem a aplicação mínima dos percentuais constitucionais em ações e serviços públicos de saúde com base no art. 198, § 2º, II e III, da Constituição Federal.

3. Contudo, a própria Constituição reservou à lei complementar a regulamentação dos preceitos básicos para garantir a efetiva realização do repasse de verbas decorrente da repartição constitucional das receitas tributárias.

4. Considero inviável que o Poder Judiciário substitua a atuação da União Federal via órgãos e entidades próprias para o fim de condenar o Município de Nova Iguaçu e a própria União Federal em determinadas obrigações que ainda não se revelam claras no ordenamento jurídico brasileiro relativamente ao modo como deve ser concretizada a possível sanção ao ente constitucional violador da norma do art. 198, § 2º, II e III, da Constituição Federal.

6. Revela-se clara afronta ao princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º) a determinação feita na sentença recorrida no sentido de condenar o Município de Nova Iguaçu a incluir, em dois exercícios financeiros seguidos, valores já fixos para destinação em ações e serviços de saúde pública devido à alegada insuficiência dos valores que de fato foram destinados a tais atividades nos exercícios de 2002 e de 2003.

7. Não se desconhece a possibilidade de o Poder Judiciário atuar quando houver omissão relevante e injustificável de alguns dos outros dois Poderes da República a respeito de questão da mais alta relevância, como ocorreu no julgamento do tema referente às uniões de pessoa do mesmo sexo (ADI 4.277 e ADPF 132), bem como na questão relativa ao custeio de medicamentos e tratamentos de alto custo a pessoas portadoras de doenças graves (Suspensões de Tutela Antecipada 175, 211, 278, Suspensões de Segurança ns. 3274, 2944, 2361, 3345 e 3355, e Suspensão de Liminar 47).

8. A própria ocorrência de ativismo judicial exige uma situação de absoluta excepcionalidade que, com a devida vênia, não se verifica na hipótese em questão, em especial por não ter sido editada a lei complementar que deverá regulamentar o disposto nas normas constitucionais que prevêem o percentual mínimo do orçamento que deverá ser destinados às ações e serviços de saúde pública.

9. Ainda que se possa identificar o descumprimento dos preceitos constitucionais a respeito - como aparentemente ocorreu com o Município de Nova Iguaçu nos anos de 2002 e 2003 -, caberia à União Federal analisar, com base em critérios de conveniência e oportunidade, a viabilidade de aplicar medidas concretas e sancionatórias contra o Município, o que não ocorreu.

10. Há, inclusive, justificativa apresentada pela União Federal no sentido de considerar possivelmente as verbas aplicadas nos exercícios de 2004 a 2006 como compensatórias daquelas não investidas nos períodos de 2002 e 2003. Tal alegação, por si só, se revela apta a demonstrar que não houve omissão desprovida de razoabilidade, ou que a União não levou em consideração determinadas circunstâncias para não tomar a medida extremada prevista na Constituição Federal.

11. Apelação e remessa necessária providas."

Opostos Embargos de Declaração pelo Parque t Federal, foram rejeitados (fl. 267, Vol. 11).

Irresignado, o Ministério Público Federal interpôs Recurso Extraordinário (fl. 89, Vol. 11) com fundamento no art. 102, III, a, da Carta Magna, no qual alega violação aos seguintes dispositivos constitucionais: 2º; 5º, § 1º; 160, § único, e II; 198, §§ 2º e 3º; e 77 do Ato das Disposições Transitórias – ADCT, e o princípio constitucional implícito da força normativa da Constituição, pois:

(a) “diante da omissão do Legislativo em disciplinar a matéria e da União em fiscalizar a aplicação do mínimo constitucional, cabe ao Judiciário tomar as medidas necessária para impedir que os demais poderes violem a Constituição”;

(b) não obstante conste no art. 160, § único, a expressão “não impede” não significa que a decisão de condicionar o repasse das receitas à aplicação do mínimo exigido pela Constituição em ações de saúde seja discricionária; ao contrário, impõe à União o dever de fiscalizar o cumprimento do art. 198, § 3º, da CF, pelos municípios, e, se for o caso, coagi-los por meio da retenção de repasses de tributos;

(c) o art. 198, § 3º, da CF prevê a edição de Lei Complementar para regular a obrigação de os municípios aplicarem um percentual mínimo em ações de saúde, estatuída pelo § 2º, III, daquele artigo. Todavia, o art. 77 da ADCT fixou o percentual de 15%, enquanto não sobreviesse a aludida LC;

(d) até a edição da LC 141/2012 é inequívoco que os municípios devem aplicar aquele mínimo de 15%. Até porque, a reserva de lei complementar somente abrange os aspectos taxativamente enumerados no art. 198, § 2º, nelas não se incluindo a definição do conceito de “ações e serviços públicos de saúde”. Tanto é que o § 4º do art. 77 do ADCT forneceu os elementos para que a norma fosse imediatamente aplicada;

(e) o conceito de “ações e serviços públicos de saúde” pode ser extraído da Resolução do Conselho Nacional de Saúde 322/2003 e da própria Constituição Federal (art. 196) e da Lei da SUS (art. 43); e

(f) na ausência de lei complementar regulamentando o EC 29 /2000, cabe ao Poder Judiciário, à luz do caso concreto, determinar a retenção dos recursos e a forma de como deve ser feita, assegurando a força normativa da Constituição, na qual está consagrado o princípio da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais (art. 5º, § 1º).

Ao final, requer o provimento do Recurso Extraordinário, para que o acórdão recorrido seja reformado.

Em contrarrazões (fl. 105, Vol. 11), a União, em preliminar, sustenta ser parte ilegítima para figurar no polo passivo da ação, pois não lhe cabe exercer a função de curadora ou fiscal da aplicação de recursos orçamentários próprios do Município a quem cabe dentro de sua autonomia decidir sobre a destinação de tais verbas para atendimento aos interesses e serviços locais.

No mérito, defende que, ante a ausência de lei complementar à época regulando a forma de garantir a concretização das normas atinentes à

vinculação dos recursos decorrentes da repartição constitucional das receitas tributárias, não cabe ao Poder Judiciário criar regra para cada caso posto à sua apreciação, sob pena de ofensa à separação dos poderes. Além disso, ainda que a localidade deixe de aplicar o mínimo nos serviços de saúde, cabe a União, no seu juízo de discricionariedade, decidir como sancionar o ente inadimplente (fl. 106, Vol. 11).

Em julgamento de 21 de maio de 2015, o Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, reconheceu a existência da repercussão geral da matéria, fixando o Tema 818. A propósito, veja-se a ementa do julgado (fl. 1, Vol. 12):

“ORÇAMENTO APLICAÇÃO DE RECURSOS MÍNIMOS NA ÁREA DA SAÚDE CONTROLE JUDICIAL SEPARAÇÃO DE PODERES ALCANCE DOS ARTIGOS 2º, 160, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO II, E 198, § 2º E § 3º, DO CORPO PERMANENTE E 77, INCISO III, § 3º E § 4º, DO ATO DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS DA CARTA DE 1988 RECURSO EXTRAORDINÁRIO REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. Possui repercussão geral a controvérsia alusiva à possibilidade de o Poder Judiciário impor aos municípios e à União a aplicação de recursos mínimos na área da saúde, antes da edição da lei complementar referida no artigo 198, § 3º, da Constituição Federal, considerados os preceitos dos artigos 2º, 160, parágrafo único, inciso II, e 198, § 2º e § 3º, do corpo permanente e 77, inciso III, § 3º e § 4º, do Ato das Disposições Transitórias da Carta de 1988.”

Os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Santa Catarina Sergipe, Tocantins e o Distrito Federal foram admitidos como terceiros interessados no processo.

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo provimento do recurso, ao argumento de ser possível o Poder Judiciário compelir a União a condicionar a entrega de recursos referentes à repartição das receitas tributárias à comprovação pelo ente federado da aplicação dos percentuais mínimos em saúde, mesmo antes da edição da prefalada lei complementar, pois, além de a saúde ser direito fundamental de todos e dever do Estado, nos termos do art. 196, da CF, o art. 160, § único, da CF, autoriza a União e os Estados-membros a condicionarem os repasses à comprovação do cumprimento da aplicação dos percentuais mínimos em ações de saúde, conforme o mandamento contido no art. 198, § 2º . Assim, não se verifica

ativismo judicial em face da omissão legislativa, e sim atuação do Judiciário para dar concretude à norma constitucional (Vol. 20).

É o que cumpria relatar.

Senhor Presidente, temos para análise, sob a sistemática da repercussão geral, Recurso Extraordinário em que se debate a possibilidade ou não de o Poder Judiciário impor aos municípios e à União obrigações em razão da não aplicação na área de saúde de recursos orçamentários mínimos decorrentes da repartição de receitas tributárias, antes da edição da lei complementar referida no art. 198, § 3º, da Constituição.

Para melhor compreensão da matéria, cumpre transcrever as normas constitucionais atinentes à controvérsia sob exame, em especial, as que determinam a aplicação de recursos mínimos na área de saúde.

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)

(...)

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: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

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; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III – as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)”

“Art. 77 do ADCT

Art. 77 Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

(...)

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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados nos incisos II e III deverão elevá-los gradualmente, até o exercício financeiro de 2004, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quinto por ano, sendo que, a partir de 2000, a aplicação será de pelo menos sete por cento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 3º Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 4º Na ausência da lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, a partir do exercício financeiro de 2005, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o disposto neste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)”

Por sua vez, o art. 160 da Constituição Federal prescreve:

“Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionar a entrega de recursos: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

II – ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)”

A Lei Complementar referida no § 3º do art. 198 da Constituição só veio a ser editada em 2012, por meio da LC 141, que dispôs sobre os valores

mínimos a serem aplicados anualmente pelos entes federados em ações e serviços de saúde, e estabeleceu os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo.

O Tribunal de origem concluiu pela impossibilidade de o Poder Judiciário obrigar (a) o Município a aplicar os percentuais mínimos na área de saúde; e (b) a União a fiscalizar o cumprimento desses índices, pois “*a própria Constituição reservou à lei complementar a regulamentação dos preceitos básicos para garantir a efetiva realização do repasse de verbas decorrente da repartição constitucional das receitas tributárias.*”

Não há reparo a fazer nesse entendimento.

Com efeito, para garantir a efetividade da repartição constitucional de receitas tributárias, a Constituição Federal prevê, em seu art. 160, norma instrumental, ao expressamente vedar a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

A retenção injustificada por parte dos Estados e do Distrito Federal possibilita, nos termos do art. 34, V, b, a intervenção federal. Apesar de a redação anterior do parágrafo único do art. 160 referir-se somente à União, a norma de seu caput era direcionada também aos Estados, que não poderiam reter ou estabelecer qualquer restrição à entrega dos recursos por eles arrecadados aos Municípios. A EC 29, de 13/9/2000, possibilitou expressamente tanto à União quanto aos Estados o condicionamento da entrega de recursos ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias. Trata-se, pois, de duplo direito, consistente no direito de retenção e no direito de compensação. Além disso, aquela emenda constitucional acrescentou a possibilidade de suspensão de todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não cumprimem a aplicação mínima dos percentuais constitucionais em ações e serviços públicos de saúde, nos termos do art. 198, § II e III.

O texto constitucional também prevê a possibilidade de intervenção federal nos Estados (CF, art. 34, VII, e) e a intervenção estadual nos Municípios (CF, art. 35, III), caso os entes não cumpram esses percentuais.

Deve ressaltar, todavia, que a Constituição reservou à lei complementar a regulamentação dos preceitos básicos para garantir a efetiva realização do repasse de verbas decorrente da repartição constitucional das receitas tributárias.

Atribuiu, ainda, ao Tribunal de Contas da União a realização do cálculo das quotas referentes aos fundos de participação e, para garantir transparência da gestão dos recursos derivados da arrecadação tributária e, em obediência ao princípio da publicidade (CF, art. 37, caput), determinou que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulguem os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.

Pois bem. Feitas essas breves considerações sobre o tema ora sob exame, cumpre destacar que a matéria enfocada, guardadas as devidas peculiaridades de cada caso, não é inédita nesta CORTE.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL tem acolhido o pedido formulado em ações civis originárias referente à exclusão da inscrição de ente federativo em cadastro de inadimplentes, quando esse registro ocorreu antes da edição da LC 141/2012, por ofensa ao princípio do devido processo.

O TRIBUNAL PLENO também já assentou que não se pode impor a ente federativo, em momento anterior à LC 141/2012, a obrigação de aplicação do percentual mínimo estabelecido no art. 77, II, do ADCT, ou determinar à União que suspenda ou condicione a entrega do valor referente às transferências constitucionais ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, II da CF, consoante o teor do art. 160, parágrafo único, inciso II, também da Constituição.

Em ambas as hipóteses, esta CORTE fixou o entendimento de que, antes da existência daquela lei federal complementar, não havia procedimento

definido em âmbito legal que permitisse a realização do devido processo para inscrição dos entes públicos nos cadastros de restrição federal, nem para o estabelecimento de elementos obrigacionais e respectivas sanções aos Estados-Membros e Municípios.

A propósito, por esclarecedor, vale conferir o voto do Ilustre Relator, Min. DIAS TOFFOLI, na ACO 2075 AgR, Tribunal Pleno, DJe de 28/5/2018, do qual peço licença para transcrever os seguintes excertos:

“No caso, não obstante o arcabouço delineado para a aplicação do percentual mínimo em saúde já contasse, desde a edição da EC nº 19 /2000, com os elementos obrigacionais básicos bem definidos – os entes políticos, como obrigados; o percentual a ser aplicado (art. 77 do ADCT, da CF/88); a base sobre a qual o percentual incidiria (art. 198, § 2º); e a consequência do não atendimento da obrigação (art. 60, parágrafo único, II, da CF/88) –, o fato é que, até a edição da LC nº 141 /12, não havia disposição – seja na Constituição Federal, seja na própria lei de responsabilidade fiscal – quanto ao procedimento a ser seguido para a verificação ao atendimento dos comandos normativos, como também se mostraram inexistentes elementos necessários à plena efetivação dos comandos constitucionais, tais como, em especial, critérios uniformes para a definição do que seria considerado gasto em saúde.

Tais elementos são, em meu entender, fundamentais para que se tenha por definida uma obrigação, uma vez que, sem procedimento, não há o devido processo legal e, sem identificação de qual a natureza dos gastos que se tem por “gastos em saúde”, não há nem mesmo a constituição do cerne da obrigação.

Desse modo, até a edição da LC nº 141/12, eram os critérios definidos por atos infralegais, os quais apontavam a situação do ente político relativamente à obrigação constitucional de aplicação mínima do percentual de saúde.

Apenas em 2012 – portanto, doze anos após a edição da EC nº 29 /2000 houve a edição da lei complementar requerida pela emenda (a LC nº 141), na qual restou finalmente definido, em âmbito legal, o procedimento a ser seguido para a averiguação do cumprimento da obrigação constitucional de aplicação mínima em saúde.

Em que pese o trâmite estabelecido na lei ser muito semelhante ao já previsto nos atos infralegais referenciados, se tratava, até então, na esteira da jurisprudência desta Corte, de normativos sem o adequado patamar de juridicidade para o estabelecimento de restrições a direitos e, especialmente, a repasses de recursos, pelo que não se poderiam legitimar.

O rito estabelecido na LC nº 141/12, por seu turno, perfaz um complexo sistema de controle sobre os recursos em saúde, de modo a assegurar que eventual conclusão pelo não atendimento das normas constitucionais se dê sob rigoroso, isonômico e objetivo trâmite.”

Eis a ementa do acórdão:

“Agravo regimental na ação cível originária. Aplicação do percentual mínimo em saúde. EC nº 29/2000. Artigo 198, § 3º, da CF /88. Exigência de lei complementar para a definição de todos os elementos obrigacionais. Aplicação de sanção, por meio de restrição a transferência voluntária federal, antes do advento da LC nº 141/12. Inadmissão. Inscrição no CAUC. Violação do princípio da legalidade. Agravo não provido.

Até a edição da LC nº 141/12, parte dos critérios obrigacionais que apontavam a situação do ente político relativamente à obrigação constitucional de aplicação mínima do percentual de saúde era definida por atos infralegais. Tratava-se, até então, na esteira da jurisprudência da Suprema Corte, de normativos sem o adequado patamar de juridicidade para o estabelecimento de restrições a direitos e, especialmente, a repasses de recursos.

No feito, questionou-se suspensão de transferência voluntária de verbas federais referentes ao período de 2010 a 2011, relativamente ao qual, não havia procedimento definido em âmbito legal que permitisse a realização do devido processo para a inscrição dos entes públicos nos cadastros de restrição federal, o que implica desatendimento ao preceito constitucional da estrita legalidade (art. 5º, caput e II, da CF/88) para o estabelecimento de sanções. Inviabilidade, desse modo, da inscrição do Estado autor em sistemas restritivos federais. Agravo não provido (ACO 2075 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 28/5/2018)”

No mesmo sentido:

“EMENTA: AGRAVOS REGIMENTAIS NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. INC. II DO § 2º DO ART. 198 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: DESTINAÇÃO DE 12% DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS PARA AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. PIAUÍ. EXERCÍCIOS FINANCEIROS DE 2006 E 2007: ALEGADO DESCUMPRIMENTO. DEFINIÇÃO DAS AÇÕES E DOS SERVIÇOS PÚBLICOS EM SAÚDE PARA CÁLCULO DO PERCENTUAL. LEI COMPLEMENTAR N. 80/2006 DO PIAUÍ. COMPETÊNCIA CONCORRENTE (§ 3º DO ART. 24 DA CONSTITUIÇÃO DA

REPÚBLICA). RESOLUÇÃO N. 322/2003 DO CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE: AUSÊNCIA DO ADEQUADO PATAMAR DE JURIDICIDADE PARA O ESTABELECIMENTO DE RESTRIÇÕES A DIREITOS E APLICAÇÃO DE SANÇÕES. AGRAVOS REGIMENTAIS AOS QUAIS SE NEGA PROVIMENTO (ACO 2151 AgR, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 30/9/2019)"

"Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. RECURSO INTERPOSTO CONTRA DECISÃO MONOCRÁTICA. PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE. RECEPÇÃO COMO AGRAVO REGIMENTAL. INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES. NÃO PRESTAÇÃO DE GARANTIAS E SUSPENSÃO DE REPASSES FINANCEIROS VOLUNTÁRIOS PELA UNIÃO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL E DO CONTRADITÓRIO. PRECEDENTES. ARGUMENTOS RECURSAIS QUE RESTAM REFUTADOS. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Prima facie, o Supremo Tribunal Federal tem conhecido os embargos de declaração opostos objetivando a reforma da decisão do relator como agravo regimental, que é o recurso cabível por força do princípio da fungibilidade. 2. Em razão de expressa determinação constitucional, na medida em que a atuação da Administração Pública é pautada pelo princípio da legalidade (CF, art. 37, caput), inexiste, em princípio, qualquer ilegalidade na atuação da União em proceder à inscrição do órgão ou ente nos cadastros de restrição. 3. Não obstante, configurada, como in casu, hipótese excepcional a autorizar a exclusão judicial da inscrição nos cadastros de inadimplência e/ou a liberação dos recursos federais, mormente face ao não atendimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa, deve ser preservado o interesse público. 4. É que, em casos como o presente, o propósito é de neutralizar a ocorrência de risco que possa comprometer, de modo grave e/ou irreversível, a continuidade da execução de políticas públicas ou a prestação de serviços essenciais à coletividade. 5. Agravo regimental a que se nega provimento.(ACO 1410 ED, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 15/12/2015)

Na decisão, que foi confirmada no julgamento dos Embargos de Declaração supra, o Ilustre Min. LUIZ FUX fez menção expressa à LC 141 /2012, ressaltando a importância da norma para uniformização da aplicação dos preceitos constitucionais atinentes ao recursos mínimos decorrentes de transferências obrigatórias que devem ser aplicados em ações e serviços de saúde. Pela pertinência, confira-se:

"Assim, mostra-se necessária uma unidade de critérios em torno da abrangência do conceito de ações e serviços de saúde para fins de aferição de aplicação de percentuais mínimos constitucionalmente

estabelecidos (v.g. art. 77, II, ADCT, e art. 195, §2º, da Constituição Federal). É descabida interpretação que comporte a ideia de que esses parâmetros possam variar desmotivadamente de acordo com o ente federado que pretenda receber transferências voluntárias, sob pena de afronta ao princípio da razoabilidade e da fragilização do sistema constitucionalmente estabelecido.

Nesse sentido, em temática análoga, esta Corte já se manifestou sobre a competência para elaboração da lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, do texto constitucional, atribuindo-a à União, evidenciando-se a necessidade de uniformização para a aplicação desses preceitos constitucionais. Veja-se, a propósito, o seguinte trecho da ementa da ADI 2.894, rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 17/10/2003, *verbis*:

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): consequente 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.

(...)

Nessa linha, a Lei Complementar nº 141/2012, a qual regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências, estabelece os parâmetros que devem ser adotados pelo administrador público na aplicação dos percentuais mínimos em saúde. O legislador definiu, de modo claro, quais receitas devem ser consideradas na aplicação do percentual de 12% pelos Estados, (...)."

Nessa mesma toada, esta SUPREMA CORTE já assentou que o artigo 198, §3º, I, da Constituição Federal somente foi concretizado com a edição da LC 141/2012, em que fixados os percentuais a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde anualmente pelos Estados, Distrito Federal e Municípios:

“Ementa: 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 voto, 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 6059, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 15/10/2019)”

“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. 1. A Constituição Federal reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, o que, em respeito à separação dos Poderes, consubstancia norma de observância obrigatória pelos demais entes federados. 2. É cediço na jurisprudência da Corte que a inserção nos textos constitucionais estaduais dessas matérias, cuja veiculação por lei se submeteria à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, subtrai a este último a possibilidade de manifestação. Precedentes: ADI 584, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 9/4/2014; e ADI 1.689, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 2/5/2003. 3. A usurpação da iniciativa legislativa em matéria orçamentária por parlamentar ou mesmo pelo constituinte estadual ocorre tanto pela criação de rubricas quanto pelo estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal. 4. A função legislativa de frear e limitar os poderes do Executivo na elaboração do orçamento deve ocorrer no momento de deliberação e aprovação da proposta orçamentária, vedada a vinculação abstrata de receitas, salvo as autorizações constitucionais. 5. O artigo 167, IV, da Constituição Federal veda o estabelecimento de vinculação de receitas proveniente de impostos, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal, porquanto cerceia o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo e obsta o custeio das despesas urgentes, imprevistas ou extraordinárias, que se façam necessárias ao longo do exercício financeiro, tanto mais que deve dar-se aplicação aos recursos de receita pública consoante critérios de responsabilidade fiscal consentâneos com os anseios democráticos. Precedentes: ADI 1.759, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 20/8/2010; ADI 1.750, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ de 13/10/2006. 6. A vedação à vinculação da receita é norma que preserva a separação dos poderes, o princípio democrático e a responsabilidade fiscal, de modo que o artigo 167, IV, da Constituição faz jus à sua simétrica aplicação por todos os entes da Federação. 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. 9. A Emenda Constitucional 72 /2016 do Estado de Santa Catarina, ao estabelecer percentuais que excedem aqueles estatuídos pela Lei Complementar federal 141/2012, no exercício do poder normativo conferido pelo artigo 198, §3º, I, da Constituição Federal, instituiu uma vinculação orçamentária não autorizada pela Carta Maior, por isso que a referida vinculação viola os artigos 198, §3º, I; 167, IV, e 165 da Constituição Federal. Precedente: ADI 2.894 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 17/10/2003. 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 constitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e o seu consequente 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 constitucionalidade parcialmente conhecida, e, na parte conhecida, julgada procedente, para declarar a constitucionalidade 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 5897, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 2/8/2019)

Como se vê, na esteira da jurisprudência acima colacionada, somente após a edição da LC 141/2012 foi definido todo arcabouço obrigacional para fins de efetivação dos comandos constitucionais (art. 160, § único, II; e 198, § 2º, III).

Assim, em que pese a causa versar sobre ações e serviços de saúde, tema de indubitável estatura constitucional, consagrado na Constituição como direito fundamental de todos e dever do Estado (art. 5º, § 1º; e 196, CF), não se pode olvidar que a atuação do Estado é pautada pelo princípio da legalidade (CF, art. 37, caput), razão pela qual não se pode impor à União a obrigação de aplicar medidas sancionatórias ao município sem o devido respaldo legal, mormente quando Carta Federal reservou à lei complementar a regulamentação dos preceitos básicos para garantir a efetiva aplicação do repasse de verbas decorrente da repartição constitucional das receitas tributárias.

Lado outro, não obstante os respeitáveis argumentos trazidos pelo Ministro Relator, não vislumbro na presente hipótese situação de excepcionalidade, que justifique a intervenção judicial, sem violação ao princípio da separação dos poderes.

Consta dos autos que, na época dos fatos, o Município se “encontrava em situação de emergência decretada e sem recursos para atender devidamente a população atingida” [e que], “Em 2005 o Município investiu R\$ 23.783.590,44 (ou seja, 15,52% da receita descrita pela EC 29) na saúde pública, ultrapassando o percentual em 0,52% (ou, em termos nominais R\$ 797.990,23). Em 2006, R\$ 29.433.659,69 (16,81%) foram investidos, ultrapassando 1,81% (ou R\$ 3.172.829,95).”

Efetivamente, o Poder Executivo municipal detém autonomia para gestão financeira dos seus recursos e, inclusive, responde pela escorreita aplicação da receita pública consoante critérios de responsabilidade fiscal. Assim, em face da ausência de parâmetro legal à época acerca da fixação dos percentuais a serem aplicados pelos entes federativos na área da saúde, a intervenção do Judiciário para instituir um vinculação orçamentária não

autorizada nos moldes definidos pela CARTA MAGNA, ou seja, por meio de regulamentação via lei complementar, não só viola a separação de poderes, como pode desorganizar as finanças municipais, provocando graves implicações financeiras para o custeio de despesas urgentes ou extraordinárias, em franco prejuízo à promoção e manutenção da saúde dos próprios municípios.

Como recorrentemente destaco, apesar de independentes, os poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional e afastando as práticas de guerrilhas institucionais, que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na condução dos negócios públicos pelos agentes políticos. Para tanto, a CONSTITUIÇÃO FEDERAL consagra um complexo mecanismo de controles recíprocos entre os três poderes, de forma que, ao mesmo tempo, um Poder controle os demais e por eles seja controlado. Esse mecanismo denomina-se teoria dos freios e contrapesos (WILLIAM BONDY. *The Separation of Governmental Powers*. In: *History and Theory in the Constitutions* . New York: Columbia College, 1986; JJ. GOMES CANOTILHO; VITAL MOREIRA. *Os Poderes do Presidente da República* . Coimbra: Coimbra Editora, 1991; DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO. Interferências entre poderes do Estado (Fricções entre o executivo e o legislativo na Constituição de 1988). *Revista de Informação Legislativa* , Brasília: Senado Federal, ano 26, nº 103, p. 5, jul./set. 1989; JAVIER GARCÍA ROCA. Separación de poderes y disposiciones del ejecutivo com rango de ley: mayoria, minorías, controles. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política* , São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 7, nº 27, p. 7, abr./jun. 1999; JOSÉ PINTO ANTUNES. Da limitação dos poderes . 1951. Tese (Cátedra) Fadusp, São Paulo; ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ. Conflito entre poderes : o poder congressual de sustar atos normativos do poder executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 2021; FIDES OMMATI. Dos freios e contrapesos entre os Poderes. *Revista de Informação Legislativa* , Brasília: Senado Federal, ano 14, nº 55, p. 55, jul./set. 1977; JOSÉ GERALDO SOUZA JÚNIOR. Reflexões sobre o princípio da separação de poderes: o parti pris de Montesquieu. *Revista de Informação Legislativa* , Brasília: Senado Federal, ano 17, nº 68, p. 15, out./dez. 1980; JOSÉ DE FARIA TAVARES. A divisão de poderes e o constitucionalismo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa* , Brasília: Senado Federal, ano 17, nº 65, p. 53, jan./mar. 1980).

Tendo por parâmetros hermenêuticos esses núcleos axiológicos extraídos da Constituição Federal - separação dos poderes (independência) e sistema de freios e contrapesos (harmonia) -, por mais louvável que seja a implementação judicial de medidas impostas ao gestor da coisa pública, a fim de se evitar a fricção entre os poderes republicanos, a intromissão há de ser afastada dentro de um contexto fático-normativo operado pela regra e não pela exceção, essa evidenciada quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, assinala nosso decano, o eminentíssimo Ministro CELSO DE MELLO (ARE 1.170.694/AC, DJe de 7/11/2018).

Nessa linha de consideração, concluí, *verbi gratia*, não caber ao Poder Judiciário determinar ao Executivo (a) a adoção de medidas necessárias ao suprimento de carência de professores em colégio estadual do Rio de Janeiro (ARE 1.169.331/RJ); (b) a completa restauração de imóvel tombado administrativamente no município de São Cristóvão/SE (ARE 1.161.181/SE); (c) a contratação de professores interlocutores de LIBRAS, visando ao atendimento de alunos portadores de deficiência auditiva matriculados na rede estadual de ensino do Município de Itatiba/SP (ARE 759.755/SP); e (d) o fornecimento de atendimento a aluno portador de deficiência intelectual e com transtorno comportamental, durante o período de atividade acadêmica, seja de caráter curricular ou extracurricular (ARE 1.145.501/SP).

Na presente lide, o cenário estabelecido pelas instâncias ordinárias não se revelava apto a legitimar a prestação jurisdicional pretendida no sentido de fazer executar determinada atividade pública, já que, repise-se, não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário e nas desta Suprema Corte, em especial a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. (RE 1.165.054/RN, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 9/11/2018), haja vista que, do contrário, a ingerência do Poder Judiciário no Poder Executivo estaria, evidentemente, desorganizando a implementação das políticas públicas.

Em suma, ao impor uma determinada conduta à Administração Pública, a correição do ato judicial se notabiliza por respeitar o conteúdo programático da República Federativa do Brasil, previamente definido na Constituição Federal de 1988, bem como por não intervir no programa de governo estabelecido pelo gestor da *res publica*, responsável pela gerência do erário e estipular as diretrizes governamentais, essas revestidas de discricionariedade, pautadas pela conveniência e oportunidade administrativa, características insindicáveis do ato (RE 475.954-AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 9/9/2013; e RE 480.107-AgR, Rel. Min. ER

OS GRAU, Segunda Turma, DJe de 27/3/2009).

A convivência harmônica dos poderes republicanos é mantida em demandas nas quais os aparentes conflitos são marcados pela atividade judicial excepcional, emergencial e tópica, com vistas a garantir o gozo de direitos de estatura constitucional.

Por todo exposto, peço redobradas vêrias ao ilustre Relator, Ministro MARCO AURÉLIO, para NEGAR PROVIMENTO provimento ao Recurso Extraordinário, mantendo o acordão recorrido.

Fixo a seguinte tese para o Tema 818 da Repercussão Geral: “*Em respeito aos princípios da separação de poderes e da legalidade, não cabe ao Poder Judiciário impor aos municípios e à União a aplicação de recursos mínimos na área da saúde, antes da edição da lei complementar referida no artigo 198, § 3º, da Constituição Federal.*”

É o Voto.