

**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
*Consultoria Jurídica/Ministério da Saúde*

PROCESSO Nº: 25000.140423/2008-58

ASSUNTO: subsídios para revisão do Parecer AGU GM-16

PROCEDÊNCIA: Consultoria-Geral da União.

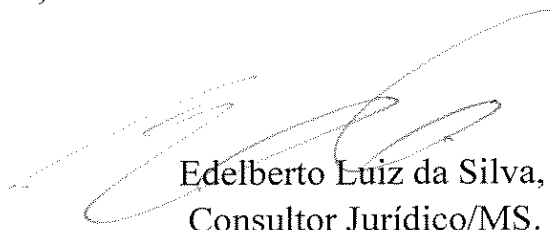
DESPACHO Nº 15099/2008

Acolho, por seus jurídicos fundamentos, o parecer do Advogado da União, Fabrício Oliveira Braga, na esteira, aliás, de parecer referido na instrução, que lancei para fixar o entendimento deste Ministério sobre a destinação de recursos mínimos à promoção das ações e serviços de saúde, hoje seguido na elaboração da proposta orçamentária do setor, sem empeco da controvérsia antes gerada sobre o tema, donde conveniente a revisão do Parecer AGU-GM-16, cujas conclusões, despojadas do efeito vinculante, como ocorreu, não são mais observadas no trato da questão.

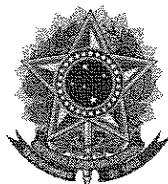
Encaminhe-se, mediante Memo., à Consultoria-Geral da União, cópia das manifestações colhidas agora neste Ministério, inclusive de antecedentes aqui encontrados sobre o tema, ora juntados, com posterior arquivamento do expediente daquela procedência.

Restitua-se à unidade de procedência.

Brasília, 23 de setembro de 2008.



Edelberto Luiz da Silva,  
Consultor Jurídico/MS.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
*Consultoria Jurídica/Ministério da Saúde*

Ref.: PROCESSO/SIPAR nº 25000.140423/2008-58

PARECER/CONJUR/CODELEGIS/GABIN/MS/FB Nº 973/2008

PROCESSO DE ORIGEM: NUP 00400.009360/2008-30 – AGU

**Assunto:** Análise de Nota Técnica GVMF nº 1/2008, do Departamento de Análise de Atos Normativos da CGU/AGU –, que tece considerações a respeito do Parecer AGU GM-16 e requer pronunciamento desta Consultoria Jurídica.

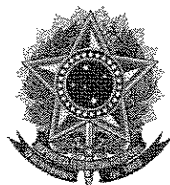
**Interessado:** Ronaldo Jorge Araújo Vieira Júnior – Consultor-Geral da União da Advocacia-Geral da União.

## **I) RELATÓRIO**

Senhor Consultor Jurídico,

Em obediência ao contido no artigo 11, incisos I e V, da Lei Complementar nº. 73, de 1993, encontram-se nesta Consultoria, para análise e manifestação, os autos do processo em epígrafe referente à Nota Técnica GVMF nº 1/2008, do Departamento de Análise de Atos Normativos da CGU/AGU –, que tece considerações a respeito do Parecer AGU GM-16 e requer pronunciamento desta Consultoria Jurídica.

Inicialmente, cabe destacar o que dispõe a Lei Complementar nº. 73, de 1993, que instituiu a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, naquilo que trata da competência das



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**Consultoria Jurídica/Ministério da Saúde**

Consultorias Jurídicas dos Ministérios:

“Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, competem, especialmente:

I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo;

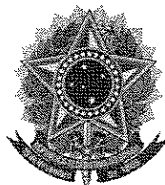
(...);

V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;” (grifo nosso).

O processo se inicia com o Memorando nº 466/CGU/AGU/2008 (fl. 01), subscrito pelo Consultor-Geral da União da Advocacia-Geral da União, com pedido de análise e manifestação desta Consultoria Jurídica a respeito do contido às fls. 35/36 da Nota Técnica GVMF nº 1/2008 (fls. 29/38), do Departamento de Análise de Atos Normativos da CGU/AGU –, que tece considerações a respeito do Parecer AGU GM-16.

Integra o expediente cópia do Processo AGU nº 00400.006564/2008-17, que contém: trechos do Relatório do Grupo de Trabalho instituído com a finalidade de examinar os pareceres da AGU (fls. 03/19), Parecer AGU-SF-04/2000, anexo ao Parecer AGU GM-16 (fls. 20/26), informação complementar relativa ao despacho proferido na ADI nº 2.538-4, STF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 21/03/2002 (fl. 27) e Nota Técnica GVMF nº 1/2008 do Departamento de Análise de Atos Normativos da CGU/AGU (fls. 29/38).

Antes de fixar posicionamento sobre a matéria, este consultivo exarou manifestação às fls. 40/44 dos autos por meio da qual requereu da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento da Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde – SPO/SE/MS – o cumprimento de



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**Consultoria Jurídica/Ministério da Saúde**

diligências.

A SPO/SE/MS atendeu o pleito às fls. 45/46 dos autos, restituindo os autos a esta Consultoria Jurídica para as providências subseqüentes.

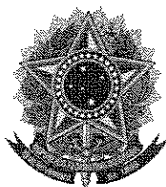
É o relatório. Segue o Parecer.

**II) PARECER**

Cuida-se, como visto e relatado, de análise e manifestação a respeito a respeito do contido às fls. 35/36 da Nota Técnica GVMF nº 1/2008 (fls. 29/38), do Departamento de Análise de Atos Normativos da CGU/AGU –, que tece considerações a respeito do Parecer AGU GM-16.

A aludida Nota Técnica GVMF nº 1/2008 analisou o Parecer AGU GM-16, a seguir descrito:

“EMENTA: Piso a ser aplicado pela União para o custeio de ações e serviços públicos de saúde. A melhor exegese do art. 77, inciso I, alínea b, do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2.000. A melhor interpretação do dispositivo constitucional da alínea b do inciso I do artigo 77 do A.D.C.T. da C.F. é no sentido de que, nos exercícios financeiros posteriores ao exercício de 2.000, do ano de 2.001 ao ano de 2.004, a União aplicará, a título de piso, ou seja, no mínimo, nada impedindo, obviamente, que aplique mais, de acordo com as necessidades e a disponibilidade do Tesouro, o equivalente ao valor apurado no ano anterior, vale dizer, o valor apurado no ano 2.000, isto é, o montante empenhado nessas ações e nesses serviços públicos no exercício financeiro de 1.999, acrescido de, no mínimo, cinco por cento, corrigido, ainda,



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**Consultoria Jurídica/Ministério da Saúde**

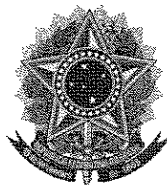
sucessiva e cumulativamente pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB.”

Esse parecer foi aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República em 4 de janeiro de 2001, publicado no DOU do dia 10 seguinte, mas em seguida essa aprovação foi tornada sem efeito por ato publicado no DOU do dia 18 de dezembro de 2001 (fl. 26).

Segundo a Nota Técnica, houve controvérsia para a fixação do entendimento exposto no Parecer AGU GM-16 em virtude de interpretações distintas da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN – e da Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde – CONJUR/MS – a respeito da disciplina contida na alínea “b” do inciso I do artigo 77 do ADCT-CF/88. Adotou-se a orientação da PGFN para conclusão do Parecer apesar de que, posteriormente, entendeu-se devido o entendimento fixado pela CONJUR/MS que é aplicado pelo Ministério da Saúde, também acolhido pelo Egrégio Tribunal de Contas da União, que defende a denominada interpretação “base móvel”, na qual a expressão “valor apurado no ano anterior”, contida no citado preceito do ADCT-CF/88, deve ser compreendida como o valor efetivamente empenhado no ano anterior em ações e serviços públicos de saúde, sobre o qual deverá ser adicionada a variação nominal do PIB para efeito de definição do valor mínimo a ser despendido no exercício subsequente até o ano de 2004, sendo essa interpretação a que define corretamente o método a ser adotado pela União para o efetivo cumprimento da disciplina prevista na Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000.

Dessa forma, ante o ato do Excelentíssimo Senhor Presidente da República que tornou sem efeito o Parecer AGU GM-16 e em virtude da orientação do Egrégio Tribunal de Contas da União, que ratifica entendimento do Ministério da Saúde, na qual acolhe o critério denominado “base móvel”, a Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União solicitou deste consultivo por meio da referida Nota Técnica 2 (dois) posicionamentos:

1) qual o critério utilizado hodiernamente pelo Governo Federal para se calcular o



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**Consultoria Jurídica/Ministério da Saúde**

montante de recursos destinados à saúde; e

2) se há necessidade ou não (e em que termos) de se elaborar um novo parecer normativo para dirimir eventual divergência (caso haja).

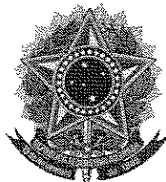
Para manifestar o 1ª posicionamento, esta Consultoria Jurídica entendeu necessário o requerimento junto à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento da Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde – SPO/SE/MS – das seguintes informações:

a) informar o critério utilizado pelo Ministério da Saúde para se calcular o montante de recursos previstos para aplicação em ações e serviços públicos de saúde nos exercícios financeiros de 2001 a 2009 – inclui-se o exercício de 2009 em virtude da aprovação da respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias recentemente pelo Congresso Nacional –, cuja proposta orçamentária foi encaminhada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG; e

b) informar se a proposta orçamentária feita pelo Ministério da Saúde foi integralmente acolhida pelo MPOG e, em caso negativo, qual o critério utilizado pelo MPOG para o cálculo exposto no item “a” acima mencionado e que foi submetido à aprovação do Congresso Nacional;

A SPO/SE/MS, por meio da Nota Técnica nº 001/2008/CAA/CGOF/SPO/SE/MS (fls. 45/46), afirma que prevalece até os dias atuais a orientação fixada pelo Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU – por meio da Decisão nº 143/2002, no sentido de que:

“(…) na interpretação da alínea ‘b’ do inciso I do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a redação dada pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 29/2000, deve ser adotado o conceito de ‘base móvel’, ou seja, a expressão ‘valor apurado no ano anterior’ deve ser compreendida como o valor efetivamente empenhado no ano anterior em ações e serviços públicos de saúde, sobre o qual deverá ser adicionada a variação nominal do PIB, para efeito



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**Consultoria Jurídica/Ministério da Saúde**

de definição do valor mínimo a ser despendido no exercício subsequente, até o ano de 2004;”<sup>1</sup>

Acrescenta que, para fins de cumprimento da EC nº 29, de 2000, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – é quem define o montante considerado para o cálculo do valor mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde. Além disso, sustenta que para os anos de 2001 a 2006 a LDO considerou como ações e serviços públicos de saúde a totalidade das dotações orçamentárias do Ministério da Saúde, deduzidos os valores relativos a encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e as despesas do Ministério da Saúde custeadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Para o ano de 2007, passou-se também a deduzir desse montante o valor relativo à Transferência de Renda a Famílias.

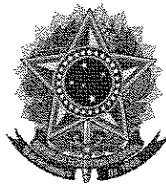
Por último afirma que, para a elaboração da proposta orçamentária do Ministério da Saúde, são observadas as diretrizes contidas na LDO, os parâmetros macroeconômicos definidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelo Ministério da Fazenda e os critérios definidos pelo Tribunal de Contas da União na aludida Decisão nº 143/2002.

Portanto, com base nesses subsídios, esta Consultoria Jurídica está apta a prestar os devidos esclarecimentos solicitados no presente pleito administrativo.

Em relação ao 1º posicionamento, tem-se que o critério utilizado hodiernamente pelo Governo Federal para se calcular o montante de recursos destinados à saúde está previsto na orientação já consolidada por esta Consultoria Jurídica, acolhida pelo Tribunal de Contas da União e pelos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, ao interpretar a alínea “b” do inciso I do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a redação que lhe foi conferida pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 29, 2000. Definiu-se que deveria ser adotada a chamada interpretação “base móvel”, na qual a expressão “valor apurado

---

<sup>1</sup> Decisão nº 143/2002, TCU, Rel. Min. Lincoln Magalhães da Rocha, Plenário, Sessão de 6/3/2002, DOU de 27/3/2002.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
***Consultoria Jurídica/Ministério da Saúde***

no ano anterior”, contida no citado preceito do ADCT-CF/88, deve ser compreendida como o valor efetivamente empenhado no ano anterior em ações e serviços públicos de saúde, sobre o qual deverá ser adicionada a variação nominal do PIB para efeito de definição do valor mínimo a ser despendido no exercício subsequente até o ano de 2004, sendo essa interpretação a que define corretamente o método a ser adotado pela União para o efetivo cumprimento da disciplina prevista na Emenda Constitucional nº 29, de 2000.

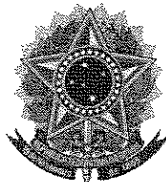
Além disso, levando-se em conta a interpretação acima exposta, a LDO considerou nos anos de 2001 a 2006 como ações e serviços públicos de saúde a totalidade das dotações orçamentárias do Ministério da Saúde, deduzidos os valores relativos a encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e as despesas do Ministério da Saúde custeadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Para o ano de 2007, passou-se também a deduzir desse montante o valor relativo à Transferência de Renda a Famílias.

Em relação ao 2º posicionamento, esta Consultoria Jurídica entende que não existe divergência apta a ensejar questionamento sobre a devida interpretação a ser conferida ao citado preceito constitucional, uma vez que os entendimentos das Pastas Ministeriais e do Tribunal de Contas da União, refletida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, se encontram harmônicos, revelando uniformidade no âmbito da Administração Pública federal.

Ressalte-se, no entanto, que há realmente necessidade apenas de se afastar a interpretação definida no citado Parecer AGU GM-16, exarado com fundamento na orientação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, para se evitar eventuais dúvidas existentes no âmbito da própria Advocacia-Geral da União sobre a matéria. Dessa forma, sugere-se a emissão de novo Parecer apenas que expresse a orientação já consolidada no âmbito da Administração Pública federal sobre o tema, afastando-se o anterior, sem maiores questionamentos.

### **III) CONCLUSÃO**





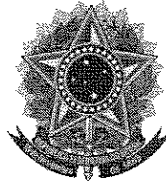
**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**Consultoria Jurídica/Ministério da Saúde**

Ante o exposto, esta Consultoria Jurídica se manifesta no sentido de que:

a) o critério utilizado hodiernamente pelo Governo Federal para se calcular o montante de recursos destinados à saúde está previsto na orientação já consolidada por esta Consultoria Jurídica, acolhida pelo Tribunal de Contas da União e pelos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, ao interpretar a alínea “b” do inciso I do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a redação que lhe foi conferida pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 29, 2000. Definiu-se que deveria ser adotada a chamada interpretação “base móvel”, na qual a expressão “valor apurado no ano anterior”, contida no citado preceito do ADCT-CF/88, deve ser compreendida como o valor efetivamente empenhado no ano anterior em ações e serviços públicos de saúde, sobre o qual deverá ser adicionada a variação nominal do PIB para efeito de definição do valor mínimo a ser despendido no exercício subsequente até o ano de 2004, sendo essa interpretação a que define corretamente o método a ser adotado pela União para o efetivo cumprimento da disciplina prevista na Emenda Constitucional nº 29, de 2000.

Além disso, levando-se em conta a interpretação acima exposta, a LDO considerou nos anos de 2001 a 2006 como ações e serviços públicos de saúde a totalidade das dotações orçamentárias do Ministério da Saúde, deduzidos os valores relativos a encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e as despesas do Ministério da Saúde custeadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Para o ano de 2007, passou-se também a deduzir desse montante o valor relativo à Transferência de Renda a Famílias.

b) esta Consultoria Jurídica entende que não existe divergência apta a ensejar questionamento sobre a devida interpretação a ser conferida ao citado preceito constitucional, uma vez que os entendimentos das Pastas Ministeriais e do Tribunal de Contas da União, refletida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, se encontram harmônicos, revelando uniformidade no âmbito da Administração Pública federal.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**Consultoria Jurídica/Ministério da Saúde**

Ressalte-se, no entanto, que há realmente necessidade apenas de se afastar a interpretação definida no citado Parecer AGU GM-16, exarado com fundamento na orientação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, para se evitar eventuais dúvidas existentes no âmbito da própria Advocacia-Geral da União sobre a matéria. Dessa forma, sugere-se a emissão de novo Parecer apenas que expresse a orientação já consolidada no âmbito da Administração Pública federal sobre o tema, afastando-se o anterior, sem maiores questionamentos.

Propõe-se, destarte, o encaminhamento dos presentes autos ao Dr. Ronaldo Jorge Araújo Vieira Júnior, Consultor-Geral da União da Advocacia-Geral da União, para as providências subseqüentes.

É o parecer, s. m. j. À consideração superior.

Brasília, 23 de setembro de 2008.

*Fabício Oliveira Braga*  
**Fabício Oliveira Braga**

Advogado da União  
Coordenação de Legislação e Normas