



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO CONSTITUCIONAL II
PROFESSOR: EDIVAL BRAGA



PRIORIDADES DO GOVERNO: Investimento em políticas públicas de saúde¹

Edmar Teodoro Freitas de Moura²
Marcos Heráclito Ferreira Rodrigues³

Coordenador do artigo: Prof. Dr. Edival Braga⁴

Artigo escrito com a finalidade de aprofundar os estudos sobre o tema de gastos públicos, oportunizando debates na busca de questionamentos sobre o tema e de obtenção de nota parcial na disciplina de Direito Constitucional II, ministrada pelo Professor Dr. Edival Braga.

RESUMO: O presente artigo científico, através dos métodos de análise e reflexão, busca entender os limites constitucionais de decisão do chefe do Executivo, tendo como opções os gastos com entretenimento ou investimentos em políticas públicas de saúde. O estudo sobre a temática se mostra importante por conta da sua contemporaneidade, onde, em conjunto com a crise econômica vivenciada pelo Brasil, tornou-se maior o interesse a respeito dos limites dos gastos públicos e sua execução para o cenário real. No decorrer do artigo, abordaremos os critérios estabelecidos para a fixação dos limites de gastos, sempre evocando paralelamente a realidade do sistema público de saúde e a escassez financeira que passa boa parte dos Municípios, Estados e União, e análise jurídica interna e de outros países.

Palavras-chave: Limites de gastos. Saúde Pública. Escassez Financeira. Supremo Tribunal Federal.

Sumário: 1 INTRODUÇÃO; 2 CAOS NA SAÚDE PÚBLICA VS LIMITES DE GASTOS; 3 ESCASSEZ FINANCEIRA; 3.1) Princípios da Reserva do Possível e Mínimo Existencial 4 LIMITES DE ESCOLHA DE DESPESAS PÚBLICAS PELO CHEFE DO EXECUTIVO; 4.1) Legitimidade das escolhas de despesas públicas; 5 AS PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO SENDO OBJETO DE AÇÃO POPULAR; 6 POSICIONAMENTO DO STF; 6.1) AI nº 759543; 6.2) AI nº 550306; 6.3) RE nº 668722; 6.4) RE nº 566007; 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS; 8 REFERÊNCIAS.

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2025, revisão somente gramatical, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Acadêmico de Direito da Universidade Federal de Roraima. Edmar8002@gmail.com

³ Acadêmico de Direito da Universidade Federal de Roraima. Prof.matemarcos@gmail.com

⁴ Professor de Direito Constitucional II da Universidade Federal de Roraima – UFRR.

ABSTRACT: The present scientific article, through the methods of analysis and reflection, seeks to understand the constitutional limits of decision of the chief executive, having as options the expenditures with entertainment or investments in public health policies. The study on the thematic is important because of its contemporaneity, where together with the economic crisis experienced by Brazil, the interest regarding the limits of public spending and its execution to the real scenario became greater. In the course of the article, we will approach the established criteria for setting the limits of expenditures always calling in parallel to the reality of the public health system and the financial shortage that passes much of the Municipalities, States and Union and internal and other legal analysis of countries.

Keywords: Expenditure limits. Public Health. Financial Scarcity. Federal Court of Justice.

Summary: 1. INTRODUCTION; 2 CHAOS IN THE PUBLIC HEALTH VS LIMITS OF EXPENSES; 3 FINANCIAL CASH; 3.1) Principles of Possible and Minimum Existential Reserves 4 BOUNDARY CHOICE OF EXECUTIVE CHOICE OF PUBLIC EXPENDITURE; 4.1) Legitimacy of public spending choices; 5 THE PRIORITIES OF THE ADMINISTRATION BEING OBJECT OF PEOPLE'S ACTION; 6 STF POSITIONING; 6.1) AI # 759543; 6.2) AI No. 550306; 6.3) RE No. 668722; 6.4) SR No. 566007; 7 FINAL CONSIDERATIONS; 8 REFERENCES.

1 INTRODUÇÃO

O artigo acadêmico resulta de pesquisas realizadas em textos doutrinários, normativos e jurisprudências de tribunais e tem o objetivo de enriquecer o debate sobre a temática abordada dos limites constitucionais do poder executivo com relação aos gastos públicos, acarretando assim uma importante promoção da ampliação de possibilidades teóricas sobre administração pública direta na execução dos recursos, seus governados como elemento passivo e a legislação como balizadora para o perfeito cumprimento da lei.

Atualmente, pode-se observar que o Estado, em especial o Brasil, passa por uma escassez de recursos financeiros, o que requer um esforço e cuidado maior com as políticas de planejamento de gastos públicos, já que o chefe do poder executivo trabalha com um limite pré-estabelecido pelo poder legislativo e também tem o dever de executar o cumprimento de determinados gastos e investimentos prescritos pela Constituição Federal de 1988. O artigo vem a elucidar se existe dentro de um cenário

econômico de escassez um limite de gasto para determinando setor e prioridades de um sobre o outro.

Vamos versar numa abordagem reflexiva a respeito de situações reais encontradas através da pesquisa sobre gastos determinados em shows culturais em detrimento de melhores investimentos no sistema de saúde fragilizado, que ferem muitos princípios fundamentais previstos na Constituição como cláusulas pétreas, sempre contextualizando com posições de doutrinadores, do STF (Supremo Tribunal Federal), leis e nossas conclusões sobre os pontos divergentes e convergentes encontrados na pesquisa.

2 O CAOS DA SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL VS LIMITES DE GASTOS PÚBLICOS

Superlotação, ausência de profissionais especializados, falta de estrutura física, pacientes dispersos em corredores de hospitais e pronto-socorro, demora no atendimento, falta de medicamentos e materiais hospitalares básicos, entre outros problemas, formam o retrato da triste realidade atual da saúde pública no Brasil. A comprovação dessa realidade está quase que diariamente na mídia, ou, se quisermos presenciar, basta irmos pessoalmente a uma Unidade Básica de Saúde. Tal situação nos leva a refletir sobre o que pode ter causado esse sucateamento do sistema público de saúde brasileiro: falta de recursos financeiros ou má gestão de tais recursos agregada com a corrupção?

No que tange a recursos financeiros destinados à saúde, sabe-se que são definidos em lei limites mínimos de gastos. A lei complementar 141/2012 que regulamenta o parágrafo 3º do artigo 198 da Constituição Federal, dispõe nos seus artigos 6º e 7º esses limites.

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

Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que

tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

Concernente a esses limites mínimos preestabelecidos é historicamente notado nas leis Orçamentárias anuais (LOA), Brasil a fora, a aplicação desses índices mínimos como se fossem estanques, não levando em consideração a real necessidade do sistema de saúde para definição de um índice favorável a minimização do problema. Exemplo dessa adoção do limite mínimo previsto em lei pelos “representantes do povo”, cito o município de Boa Vista com Orçamento anual de R\$ 1,160 bilhão para o exercício de 2017, foi destinado cerca de R\$ 92 milhões que corresponde ao limite mínimo de 15% de gastos com a saúde pública, previsto no artigo 7º da LC 141/2012, ou seja, falta vontade política dos nossos representantes. Diante disso vemos a disparidade de investimento em saúde por habitante, segundo dados do Conselho federal de Medicina, considerando a fatia pública do total das despesas em saúde, no Brasil, o percentual dos governos federal, estaduais e municipais é de 48,2%, enquanto o restante foi bancado pela iniciativa privada. Na comparação com outros países, a proporção é baixa, já que no Reino Unido os investimentos públicos chegam a 83,5% dos gastos totais; na França chegam a 77,5%; na Alemanha ficam em 76,8%; na Espanha está em 70,4%; no Canadá fica em 69,8%; na Argentina está em 67,7% e Austrália em 66,6%. Nos gastos per capita, em dólares, o Brasil, que aplica US\$ 1.085, incluindo os gastos feitos pelos setores, público e privado, com desempenho melhor apenas que a Argentina, que investe US\$ 1.074, mas muito distante do Canadá, com gastos per capita de US\$ 5.718; da Alemanha, com aplicação de US\$ 5.006; da França, com investimentos de US\$ 4.864; do Reino Unido, com gastos de US\$ 3.598 e da Espanha, com aplicações de US\$ 2.581.

Com um orçamento já escasso, a má gestão dos recursos destinados à saúde e a corrupção agravam ainda mais a situação. Os escândalos se sucedem; tanto a imprensa quanto o Ministério Público Federal e Estadual têm divulgado diversos casos de irregularidades e corrupção envolvendo gestores públicos e parlamentares em esquemas milionários com dinheiro público que deveria servir para salvar vidas. Como exemplo recente, temos o caso de pedido de afastamento pelo Ministério Público do

Secretário de Saúde do estado de Roraima dentre outros servidores por fraude em licitação com suspeita de desvio de cerca de R\$ 2,7 milhões.

3 ESCASSEZ FINANCEIRA

Quando se fala em gastos públicos destinados aos investimentos em setores preponderantes e que garantem princípios e garantias fundamentais, sempre se coloca a questão da escassez de recursos por conta do chefe do Executivo. Podemos observar que o Estado vem sofrendo bastante com o cumprimento efetivo das políticas públicas e com o gerenciamento de recursos financeiros.

Sabemos que para o cumprimento dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição é necessário se ater à lei orçamentária, onde observaremos o valor disponível para a utilização de investimentos de recursos para custear direitos sociais, em especial na saúde. O legislador estabelece situações ao chefe do executivo, em que surgindo infrações poderá acarretar ao responsável a pena de improbidade administrativa, portanto, é importantíssimo que sejam respeitados os princípios da reserva do possível e do mínimo existencial.

3.1 Princípio da reserva do possível e mínimo existencial

O princípio da Reserva do Possível surgiu na Alemanha em uma ação judicial que tinha como objetivo assegurar a determinados estudantes cursar o ensino superior público com fundamento na garantia da livre escolha do trabalho, ofício ou profissão. A Suprema Corte Alemã adotou uma posição que estabeleceu que somente se pode exigir do Estado a prestação em benefício do interessado, desde que observados os limites da razoabilidade. Portanto, o Estado tem o dever de garantir determinados direitos, mas sempre observando suas condições financeiras. Sobre a temática Robert Alexy (2011, p. 69) diz:

Em uma constituição como a brasileira, que conhece direitos fundamentais numerosos, sociais generosamente formulados, nasce sobre

esse fundamento uma forte pressão de declarar todas as normas não plenamente cumpríveis, simplesmente, como não vinculativas, portanto, como meras proposições programáticas. A teoria dos princípios pode, pelo contrário, levar a sério a constituição sem exigir o impossível. Ela declara as normas não plenamente cumpríveis como princípios que, contra outros princípios, devem ser ponderados e, assim, estão sob uma “reserva do possível no sentido daquilo que o indivíduo pode requerer de modo razoável da sociedade.

O princípio do mínimo existencial tem em seu sentido a dignidade da pessoa humana, sendo assim, fundamento para a realização de deveres omitidos pelo Estado, seja ele coletivo ou individual. Então, é necessário que o Estado realize a execução de deveres previstos na Constituição, mesmo com dificuldade financeira, já que esta situação não justifica sua omissão. É importante elucidar que o mínimo existencial não se reduz somente à noção literal de mínimo; o Estado deverá buscar ir além do mínimo estabelecido.

4 LIMITES DE ESCOLHA DE DESPESAS PÚBLICAS PELO CHEFE DO EXECUTIVO

Com o intuito de trazer à tona a discussão de até onde vai o limite de um chefe do executivo, seja municipal, estadual ou federal, em tomar decisões de gastos públicos, mesmo que dentro de um orçamento aprovado, que vão de encontro às situações de escassez financeira e crise na saúde pública brasileira, citaremos o caso da contratação de shows para a festa de Réveillon de Fortaleza/CE pela prefeitura daquela cidade, no valor de cerca de R\$ 880 mil, sendo que os salários dos servidores da saúde daquele município estavam em atraso, conforme a administração municipal, por conta da crise e da escassez financeira. Tal fato ficou conhecido nacionalmente por conta de uma campanha lançada pelos médicos: “Tenta marcar cirurgia com Cláudia Leitte”.

Partindo desse caso concreto trazemos algumas considerações: A contratação de tais atrações no caso citado acima, pode até ser considerada legal, analisando pelo lado dos trâmites administrativos perfeitos, porém diante da situação de arrocho fiscal e de pendências da administração pública com categorias essenciais que prestam serviços que concretizam direitos fundamentais como é a saúde, fere no mínimo o princípio da moralidade e atinge a dignidade da pessoa humana, considerada como princípio supremo no Direito brasileiro.

Outro aspecto a ser abordado, partindo de tal constatação, diz respeito a como frear ou intervir nos atos do chefe do Executivo nesses casos. Há possibilidade de interferência do Judiciário, mesmo com a evocação do princípio constitucional da separação dos poderes no art. 2º da Constituição Federal, como forma de limitar a atuação do chefe do Executivo ou impor medidas que assegurem um equilíbrio em casos similares?

Fazendo uma breve análise da positivação de uma estrutura institucional de poderes independentes na Constituição Federal de 1988, o constituinte também esboçou atribuições ou funções atípicas a cada um dos Poderes, de forma a garantir o controle recíproco quanto ao indício de violação às normas contidas em seu núcleo rígido. Esse conjunto de funções atípicas dos poderes, constituem um sistema de pesos e contrapesos, de certa maneira permitindo a intervenção de um Poder sobre o outro sob a forma de controle dos atos.

Nessa perspectiva Dalmo de Abreu Dallari esclarece:

O sistema de separação de poderes, consagrado nas Constituições de quase todo o mundo, foi associado à ideia de Estado Democrático e deu origem a uma engenhosa construção doutrinária, conhecida como sistema de freios e contrapesos. Segundo essa teoria os atos que o Estado pratica podem ser de duas espécies: ou são atos gerais ou são atos especiais. Os atos gerais, que só podem ser praticados pelo poder legislativo, constituem-se na emissão de regras gerais e abstratas, não se sabendo, no momento de serem emitidas, a quem elas irão atingir. Dessa forma, o poder legislativo, que só pratica atos gerais, não atua concretamente na vida social, não tendo meios para cometer abusos de poder nem para beneficiar ou prejudicar a uma pessoa ou a um grupo em particular. Só depois de emitida a norma geral é que se abre a possibilidade de atuação do poder executivo, por meio de atos especiais. O executivo dispõe de meios concretos para agir, mas está igualmente impossibilitado de atuar discricionariamente, porque todos os seus atos estão limitados pelos atos gerais praticados pelo poder legislativo. E se houver exorbitância de qualquer dos poderes surge à ação fiscalizadora do poder judiciário, obrigando cada um a permanecer nos limites de sua respectiva esfera de competência.

Canotilho descreve duas dimensões complementares ao princípio da separação de poderes: a separação como divisão, controle e limite que atua como verdadeira garantia individual do cidadão; e a separação como constitucionalização na qualidade

de princípio positivo ordenando as funções do estado, enquanto esquema racional de competências, deveres e responsabilidades.

Nesse viés, é possível vislumbrar que a omissão do Estado, perante seu dever prestacional, no que tange a área da saúde, termina por implicar verdadeira inobservância de sua competência e de seu dever, possibilitando a intervenção do Poder Judiciário na esfera administrativa.

Concernente a essa questão o ministro Dias Toffoli do STF no RE 669.635 AgR se posiciona:

O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes.

A atuação ora aventada sagra-se na ideia de que a primazia – e eficácia efetiva das normas constitucionais é fato jurídico que deve postar-se além de mera expectativa de repartição de funções e competências entre o Poder Legislativo e Executivo. Trata-se de garantir aos direitos individuais a eficácia plena de sua realização.

Outra abordagem que pode ser feita sobre o tema, olhando por um ângulo diferente, diz respeito às possibilidades do chefe do Executivo fazer movimentações dentro do orçamento previsto na LOA, a fim de ter determinada discricionariedade em alocar recursos onde entende ser, em dado momento, de maior necessidade, frente a uma previsão orçamentária fechada.

Pelo princípio da proibição de estorno de verbas, é vedada a transposição, o remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, com dispões o artigo 167, VI da CF/88. Vale-se ressaltar que os créditos adicionais suplementares, abertos com base na autorização concedida na própria lei orçamentária e com fundamento em aporte de recursos oriundos de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias (Lei nº 4.320/64, art. 43, §1º, III), só podem ocorrer quando se tratar de deslocamento de recursos dentro do mesmo órgão ou categoria de programação. Caso contrário, a mudança de vontade do poder público no estabelecimento das prioridades na aplicação dos seus recursos, pela sua própria natureza, demanda lei específica alterando a lei orçamentária.

Um mecanismo utilizado pela União a fim de possibilitar uma maior liberdade na execução do orçamento é a chamada Desvinculação de Receitas da União (DRU), a qual permite que o Governo Federal use livremente 30% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. Tal mecanismo é estendido aos estados, municípios e Distrito Federal. Na prática, permite que o governo aplique os recursos destinados a áreas como a educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário. Vale destacar, que no caso dos estados e municípios, a desvinculação abrange a receita de todos os impostos, taxas e multas. São excluídos da DRU recursos destinados à saúde, à educação e ao pagamento de pessoal que têm destinação específica em lei. Porém o que é observado, a nível de governo federal, é que os valores provenientes da DRU, que por exemplo no ano de 2016 foi de R\$ 117,7 bilhões, são utilizados quase que em sua totalidade para reforço do superávit primário que por sua vez é utilizado para pagamento dos juros da Dívida pública. Dessa forma, se questiona até onde tem sido benéfico para a população esse mecanismo.

4.1 Legitimidade das escolhas de despesas públicas

A definição das políticas públicas caracteriza-se como uma função política do Estado. Segundo Marcello Caetano (2003), o princípio fundamental da função política é o interesse geral. A característica do seu exercício é a liberdade de opção entre várias soluções possíveis. Quem governa, segundo o autor, opta. Ao traçar certa orientação ou ao adotar certo plano, escolhe uns caminhos e rejeita outros. Nessa perspectiva, quais seriam os limites de escolha dessas políticas públicas pelo poder executivo, levando em consideração que muitas vezes não condizem com a realidade e com o que a sociedade espera? E por que não utilizar o sentido inverso do processo, no qual o povo pudesse optar por quais políticas satisfizessem seus anseios? Concernente a isso, Maria Goretti Dal Bosco (2007) corrobora:

A interferência do administrado na definição das ações da Administração, além de tudo, proporciona o desenvolvimento de um senso de maior responsabilidade entre os funcionários e agentes públicos, porque impõe certa despolitização das decisões, evitando escolhas prejudiciais aos interesses de todos, estimulando a inovação nas práticas administrativas e criando um maior comprometimento dos cidadãos com as escolhas que ajudaram a fazer;

promove, ainda, em maior medida, o princípio da igualdade e transforma o cidadão no eixo de toda a atuação administrativa.

No direito positivo brasileiro, as decisões sobre políticas que abrangem os principais investimentos no país são tomadas através do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, sendo de competência privativa do Executivo a sua elaboração e envio ao Congresso Nacional (art. 84, XXII, da Constituição Federal). A participação dos cidadãos na fase de elaboração orçamentária como forma limitar a escolha singular da Administração pública, é muito restrita, ocorrendo mais nos níveis dos diversos conselhos consultivos em vários setores da Administração. A exceção é o orçamento participativo, experiência adotada em Porto Alegre, Recife, São Paulo e outros municípios menores. Em relação a essa questão Maria Goretti Dal Bosco (2007) coloca:

As experiências com o orçamento participativo têm merecido críticas sob vários aspectos, principalmente em razão de restrições aos poderes do Legislativo, falta de cumprimento das decisões tomadas durante a elaboração e as distorções de legitimidade nos instrumentos utilizados para realização das assembleias, como o costume de oferecer transporte e levar grande número de eleitores para as plenárias deliberativas, apenas para conseguir o apoio das representações para determinadas lideranças.

No Estado Democrático de Direito, as políticas públicas são indispensáveis para a garantia e promoção dos direitos fundamentais, especialmente os direitos sociais. Mas o fato é que toda e qualquer política pública envolve gasto de dinheiro público, e os recursos públicos são limitados; essa limitação é ancorada principalmente na teoria da reserva do possível. Será preciso então priorizar e escolher onde o dinheiro público disponível será investido. Além da definição genérica de em que gastar, é preciso ainda decidir como gastar, tendo em conta os objetivos específicos que se deseja alcançar.

Essas decisões configuram o que CASS SUNSTEIN e STEPHEN HOLMES, apud Galdino (2007), denominam escolhas trágicas, uma vez que a escassez de recursos econômicos e financeiros públicos impede a realização de todos os objetivos sociais, de tal sorte que a realização de alguns desses relevantes objetivos impõe necessária e inevitavelmente o sacrifício de outros, igualmente importantes.

Porém, na realidade brasileira, não é incomum que uma parte considerável dessas escolhas deixe de atender às verdadeiras necessidades da população, ou, ainda, que as atenda de forma incompleta, precária e equivocada. Mas não é só, há ocasiões em que a Administração acaba por realizar ações que não seguem os princípios da eficiência e moralidade, como as previsões orçamentárias superestimadas ou subestimadas, patrocinando verdadeiros cemitérios de obras inacabadas, ou, ainda, preferem aplicar os recursos em iniciativas que "aparecem", como obras físicas, deixando de cumprir com as obrigações determinadas na Constituição.

Exatamente para evitar esses abusos, bem como estabelecer um equilíbrio harmônico entre os Poderes do Estado, o ordenamento jurídico brasileiro coloca à disposição do Legislativo e do Judiciário meios de controle político e jurídico da definição e implementação das políticas públicas pelo Executivo.

5 AS PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO SENDO OBJETO DE AÇÃO POPULAR

A Constituição Federal de 1988 autoriza o cidadão a utilizar-se da Ação Popular, que é o direito de ir a juízo para tentar invalidar atos administrativos praticados por pessoas jurídicas de Direito Público, sejam elas da administração direta ou indireta. Portanto, a Ação Popular é um instrumento constitucional que também pode ser responsável por fiscalizar o devido cumprimento do princípio da moralidade administrativa e proteção ao patrimônio público, em que o cidadão tutela em nome próprio um interesse que abrange a coletividade, prevenindo e/ou evitando condutas lesivas por parte dos agentes públicos, mas para isso é importante que haja o pleno gozo dos direitos políticos.

Ao analisarmos os estudos, observamos que a doutrina somente classifica algumas hipóteses de anulação de atos sendo eles: contratos, resoluções, portarias, decretos e outros onde forem identificadas ações que ocasionem dano à sociedade. Em se tratando de ação popular a jurisprudência exige a conjugação dos dois requisitos para ser julgada a procedência do pedido inicial, sendo a Lesividade e Ilegalidade.

Di Pietro (2002, p. 124) versa sobre:

Hoje a idéia se reforça pela norma do artigo 37, caput, da Constituição, que inclui a Moralidade como um dos princípios a que a Administração Pública está sujeita. Tornar-se-ia letra morta o dispositivo se a prática de ato imoral não gerasse a nulidade do ato da Administração. Além disso, o próprio dispositivo concernente à Ação Popular permite concluir que a imoralidade se constitui em fundamento autônomo para a propositura da Ação Popular, independentemente da demonstração de ilegalidade, ao permitir que ela tenha por objeto anular ato lesivo à Moralidade Administrativa.

Para ser alegada a violação ao princípio da moralidade administrativa, é necessário que se prove algum fato de ilegalidade, não bastando ao autor citar a violação, evitando um ambiente de subjetividade absoluta em que floresçam interpretações jurídicas precipitadas. Assim, entende-se que a ação popular pode ser uma possibilidade de controle popular sobre a administração pública.

6 POSICIONAMENTO DO STF

O Supremo Tribunal Federal, em julgamentos que tenham como questão a utilização de despesas públicas e a execução de direitos sociais em um cenário de escassez financeira, tem se posicionado com equilíbrio, sempre analisando as condições reais que o Estado possui de garantir tais direitos, mas observamos que as decisões sempre possuem como fundamentação primordial o princípio do mínimo existencial. O Ministro Celso de Mello, no julgamento da ADI nº 1458-7 DF, manifestou-se da seguinte forma:

Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Não se pode tolerar que os órgãos do Poder Público, descumprindo, por inércia e omissão, o dever de emanção normativa que lhes foi imposto, infrinjam, com esse comportamento negativo, a própria autoridade da Constituição e efetuem, em consequência, o conteúdo eficaz dos preceitos que compõem a estrutura normativa da Lei Maior.

O Ministro também ressaltou que o Estado em especial o chefe do poder executivo não pode de maneira a banalizar o princípio da reserva do possível utilizar-se desse instrumento a todo o momento com exceção de um acontecimento justificado de

forma objetiva, já que por essa justificativa o Estado não tem o direito de facultar – se de suas obrigações prescritas na Constituição que garantem de forma essencial de direitos fundamentais altamente consagrados.

6.1 AI nº 759.543 Rio de Janeiro

A ação de 17 de dezembro de 2013, que tratava de recurso de agravo tempestivamente interposto contra decisão que negou provimento ao agravo impetrado pelo Município do Rio de Janeiro, que não aceitando essa decisão, utilizou-se do meio recursal para postular provimento do agravo de instrumento ao STF, onde teve como relator o Ministro Celso de Mello.

Na ementa, podemos ver que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro solicitava a melhoria no atendimento à população no Hospital Municipal Souza Aguiar. Observando o acórdão, constatamos que, por unanimidade de votos, os Ministros decidiram por negar o provimento ao agravo regimental, conforme o relator. O Ministro Celso de Mello expôs:

Neste sentido, o caráter programático das normas constitucionais referentes ao direito universal à saúde não permite que o Estado, em nome de sua discricionariedade na definição das políticas públicas, furte-se a praticar atos assecuratórios de um serviço público de saúde de qualidade, não estando impedido o Poder Judiciário, por certo, de proceder à tutela dos direitos garantidos por tais normas.

Esse trecho do voto do Ministro relator nos mostra o entendimento dos demais membros da corte na defesa de direitos sociais que figuram como cláusulas pétreas em nossa Constituição.

6.2 AI nº 550.306 Paraná

Ação de 26 de junho de 2012 que tratava de agravo de instrumento contra decisão proferida pelo Ministro Joaquim Barbosa que inadmitiu recurso extraordinário interposto pela Autarquia Municipal de Saúde de Londrina, onde a decisão permitiu a

realização de cirurgia de mamoplastia não estética ao paciente. Os Ministros do STF por unanimidade negaram provimento ao recurso de agravo.

Relator Ministro Joaquim Barbosa que no seu voto expôs:

Ademais, a jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que, embora o art. 196 da Constituição de 1988 traga norma de caráter programático, o Município não pode furtar-se do dever de propiciar os meios necessários ao gozo do direito à saúde por todos os cidadãos. Se uma pessoa necessita, para garantir o seu direito à saúde, de tratamento médico adequado, é dever solidário da União, do estado e do município providenciá-lo.

Podemos observar que de forma análoga a outros julgamentos a corte novamente de forma unânime decidiu pelo mínimo existencial.

6.3 RE 668.722 Agr Rio Grande do Sul

Recurso realizado em 27 de março de 2013, no qual o Estado do Rio Grande do Sul interpôs recurso extraordinário contra o acórdão da Oitava Câmara do Tribunal de Justiça do referido Estado. Foi analisada uma apelação cível de assistência à saúde e atendimento integral, e o Estado do Rio Grande do Sul, que foi o recorrente, alegou contrariedade ao artigo 196 da Constituição Federal.

Realizando a leitura do acórdão da decisão do STF, observamos ao contrário em que os Ministros de maneira unânime negaram provimento ao agravo regimental interposto pelo Estado, o relator Ministro Dias Toffoli expôs no seu voto:

Pacificou-se nesta Corte o entendimento de que o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas concretas, assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, como é o caso da saúde, dever do Estado, sem a qual não se garante o princípio da dignidade da pessoa humana.

Com isso, entendemos que o posicionamento do Supremo Tribunal Federal com relação ao tema é bastante concretizado ao longo do tempo, onde os julgamentos se mostram coesos e coerentes com unanimidade dos seus membros.

6.4 RE 566007 Rio Grande do Sul.

Recurso interposto 13 de novembro de 2014, onde o recorrente Rodoviário Nova Era Ltda sustentava a inconstitucionalidade do artigo 76 do Ato das Disposições

Constitucionais Transitórias, alterado pela Emenda Constitucional nº 27/2000. Os Ministros do STF decidiram por unanimidade negarem provimento ao recurso interposto pelo recorrente. A Ministra relatora Cármen Lúcia expôs:

Impostos são tributos classificados como não-vinculados, a dizer, o Estado pode cobrá-los sem contraprestação específica de determinado serviço público e o montante arrecadado não tem (e não pode ter, nos termos do art. 167, inc. IV, da Constituição da República) destinação predeterminada.

Assim, observamos que os Ministros do STF decidiram pela Constitucionalidade na DRU (Desvinculação da Receita da União).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi trabalhado ao longo do artigo, podemos compreender a complexidade que envolve as políticas orçamentárias no Brasil e até onde vai a relação entre a situação caótica vivenciada no sistema público de saúde e os limites apresentados pelo chefe do Executivo nos gastos públicos. Sabemos que as despesas públicas são altamente vinculadas, já que as mesmas estão quase todas comprometidas e previstas como despesas obrigatórias pela Constituição.

O chefe do Poder Executivo possui duas opções para realizar gastos de forma discricionária, que são: o remanejamento, que só pode ser realizado dentro do órgão, sendo proibido fora dele; e a DRU, que nada mais é do que a desvinculação de receitas da União, onde o governo federal utiliza 30% dos tributos para utilização discricionária por parte dele, sendo que 90% correspondem às contribuições sociais.

Com fundamento no que foi pesquisado, o Supremo Tribunal Federal tem se posicionado de maneira a considerar a DRU como constitucional, como observamos no julgamento do RE 566007. O STF também atua de maneira muito importante na garantia dos direitos sociais, colocando de maneira hierárquica o mínimo existencial no patamar mais elevado, onde o Estado não se exime de cumprir com suas obrigações alegando tão somente o princípio da reserva do possível.

Ao final do artigo, queremos colocar os seguintes questionamentos: será que os limites de gastos públicos com relação às despesas obrigatórias são pouco flexíveis? A utilização dos recursos financeiros da DRU está sendo bem investida? Existe uma boa

vontade do poder público em melhorar o sistema de saúde? Concluímos que é necessário o controle por parte do legislativo com relação à Lei Orçamentária Anual, pois, se ocorresse o contrário, o executivo teria uma liberdade exagerada e perigosa. A essência da DRU é louvável, mas não conseguimos identificar a eficácia dos 30% desvinculados, já que o Governo preocupa-se somente em pagar dívidas públicas, ao invés de investir em setores mais importantes, como a saúde, que foi a área do artigo.

REFERÊNCIAS

Agencia Senado. **Desvinculação das Receitas da União**. Disponível em: <www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>. Acesso em: 03 fev. 2017.

BOMFIM, Gilson Pacheco. **Controle de mérito dos benefícios fiscais**. Disponível em: <<http://jota.info/especiais/o-controle-de-merito-dos-beneficios-fiscais-25012017>>. Acesso em: 26. Jan. 2017.

CAETANO, Marcello. **Manual de ciência política e direito constitucional**. Coimbra: Almedina, 2003.

DAL BOSCO, Maria Goretti. **Discrecionalidade em políticas públicas**. Curitiba: Juruá. 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

CANOTILHO, João Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almeida, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Créditos Adicionais versus transposição remanejamento ou transferência de recursos**. Disponível em: [HTTPS://jus.com.br](https://jus.com.br). Acesso em: 01/02/2017.

GALDINO, Flávio. **O custo dos direitos**. In: TORRES, Ricardo Lobo. **Legitimação dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MACHADO, Clara Cardoso. **Direitos fundamentais sociais, custos e escolhas orçamentárias: em busca de parâmetros constitucionais**. Disponível em:

<http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/Ricardo%20Antonio?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8571&revista_caderno=9>. Acesso em: 26. Jan. 2017

MEDICINA, Conselho Federal de. **Investimento em saúde.** Disponível em: <<http://www.progresso.com.br//m/editorial/investimento-em-saude>>. Acesso em: 01.Jan. 2017.

MANHANIM, Danilo Antonio. **Despesa pública na Lei de Responsabilidade Fiscal.** Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/6144/despesa-publica-na-lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 26. Jan. 2017.

OLIVEIRA, Júlio Marcelo de. **O que há de bom na proposta do novo regime fiscal?** Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2016-nov-22/contas-vista-bom-proposta-regime-fiscal>>. Acesso em: 26. Jan. 2017.

PIRES, Marco. **A saúde pública no Brasil e Canadá.** Disponível em: <<http://www.redehumanizaus.net/85454-reflexao-a-saude--publica-no-brasil-e-no-canada>>. Acesso em: 01. Jan. 2017.

RIBEIRO, Maria de Fatima. **Efetivação de políticas públicas e a escassez de recursos financeiros.** Disponível em: < http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10522>. Acesso em: 26. Jan. 2017.

RIBEIRO, Diego Coelho Antunes. **Em defesa da moralidade administrativa: o papel da ação popular no estado democrático de direito.** Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/agora/article/viewFile/6084/4430>>. Acesso em: 07. Jan. 2017.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração pública.** Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SANTOS, Vinícius Menezes; SANTOS, Carlos Eduardo Ribeiro. **A lei de responsabilidade fiscal brasileira e sua relação com os Gastos públicos em saúde, educação e pessoal.** Disponível em: < <http://www.uesc.br/eventos/ivsemeconomista/anais/gt5-1.pdf>>. Acesso em: 26. Jan. 2017.

SILVA, Cleber Cristian Sebrim da; SILVA, Romildo Fernandes da. **Despesas públicas - despesa com pessoal.** Disponível em: < http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=5490>. Acesso: 26.01.2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 15 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOUSA, Francisco Hélio. **O Caráter Impositivo da Lei Orçamentária Anual e seus Efeitos no Sistema de Planejamento Orçamentário.** Disponível em: <

http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIIpremio/sistemas/2tosiXIIIPTN/Carater_Impositivo_Lei_Orcamentaria.pdf>. Acesso em: 26. Jan. 2017.

SCHLICHTING, Bruna. **Direitos fundamentais, políticas públicas e controle judicial**. Disponível em: < <https://bbruninha.jusbrasil.com.br/artigos/111827709/direitos-fundamentais-politicas-publicas-e-controle-judicial>>. Acesso em: 26. Jan. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ag. reg. No recurso extraordinário 668722 Rio Grande do Sul**. Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Dias Toffoli.

_____. **Ag.reg. No agravo de instrumento 759.543 Rio de Janeiro**. Município do Rio de Janeiro e Ministério Público Federal. Relator: Ministro Celso de Mello.

_____. **Ag.reg. No agravo de instrumento 550.530 Paraná**. Autarquia Municipal de Saúde e Ministério Público do Estado do Paraná. Relator: Ministro Joaquim Barbosa.

_____. **Recurso extraordinário 566.007 Rio Grande do Sul**. Rodoviário Nova Era Ltda e União. Relator: Ministra Cármen Lúcia.

VIERA, Iracema Teixeira; Oliveira, Frederico Antonio Lima de. **Escolhas trágicas, mínimo existencial e direito fundamental à Saúde**. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=9137d1abcaf9bf4f>>. Acesso em: 26. Jan. 2017.