

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 854  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. FLÁVIO DINO**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL**  
**ADV.(A/S)** : **RAPHAEL SODRE CITTADINO**  
**ADV.(A/S)** : **BRUNA DE FREITAS DO AMARAL**  
**ADV.(A/S)** : **PRISCILLA SODRÉ PEREIRA**  
**INTDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**INTDO.(A/S)** : **CONGRESSO NACIONAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**INTDO.(A/S)** : **SENADO FEDERAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**ADV.(A/S)** : **ADVOGADO DO SENADO FEDERAL**  
**INTDO.(A/S)** : **CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**ADV.(A/S)** : **ADVOGADO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**AM. CURIAE.** : **SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ NACIONAL  
DO MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO  
ELEITORAL - MCCE**  
**ADV.(A/S)** : **HAROLDO SANTOS FILHO**  
**AM. CURIAE.** : **FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DOS  
PODERES LEGISLATIVOS FEDERAL, ESTADUAIS E  
DO DISTRITO FEDERAL - FENALE**  
**ADV.(A/S)** : **MARCIO SEQUEIRA DA SILVA**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS**  
**AM. CURIAE.** : **TRANSPARÊNCIA BRASIL**  
**AM. CURIAE.** : **TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL**  
**ADV.(A/S)** : **MARCELO KALIL ISSA**  
**ADV.(A/S)** : **MICHAEL FREITAS MOHALLEM**  
**AM. CURIAE.** : **DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO  
TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB**  
**ADV.(A/S)** : **LUIZ GUSTAVO PEREIRA DA CUNHA**  
**AM. CURIAE.** : **PARTIDO VERDE - PV**  
**ADV.(A/S)** : **VERA LUCIA DA MOTTA**  
**ADV.(A/S)** : **LAURO RODRIGUES DE MORAES RÊGO JUNIOR**  
**ADV.(A/S)** : **CAIO HENRIQUE CAMACHO COELHO**

DECISÃO:

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO:

**I - SÍNTESE DOS PEDIDOS DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU)**

1. Em Petições de nº.s 171.012/2024 (ADPF 854), 171.016/2024 (ADI 7688), 171.014/2024 (ADI 7695) e 171.015/2024 (ADI 7697), a Advocacia-Geral da União requer, em síntese: (i) esclarecimento acerca da existência (ou não) de impedimento da execução das “emendas de comissão” referidas no Ofício nº. 1.4335.458/2024 (Câmara dos Deputados) e no Ofício nº. 220/2024 (Senado Federal), que foram empenhadas até 23 de dezembro de 2024, sobretudo das “emendas de comissão” destinadas à saúde, considerando-se o item 19, a, da decisão de 29/12/2024 e (ii) subsidiariamente, que *“se garanta a excepcional validade dos empenhos realizados até 23/12/2024 de emendas de comissão destinados à saúde objeto do Ofício nº. 1.4335.458/2024 e do Ofício nº. 220/2024, do Senado Federal, exclusivamente e no limite orçamentário necessário para garantir o mínimo constitucional em saúde”*, com o condicionamento do prosseguimento de sua execução à criação de contas específicas e à convalidação posterior das indicações pelo Colegiado, em Ata (e-doc. 1.155 da ADPF 854; e-doc. 168 da ADI 7688; e-doc. 110 da ADI 7695; e-doc. 115 da ADI 7697).

2. Em face dos pedidos apresentados, requisitei ao Poder Executivo a comprovação objetiva, com números, de que o valor de R\$ 370 milhões referido em Nota Técnica do Ministério da Saúde é imprescindível para o alcance do mínimo constitucional de gastos com a Saúde, assim como o esclarecimento sobre se os empenhos correspondentes ao referido valor decorrem de “emendas de comissão” da Câmara, do Senado, ou de ambos - e, neste último caso, em que proporção. Transcrevo a resposta apresentada pelo Poder Executivo:

**“2. DA COMPROVAÇÃO DA NECESSIDADE DE EMPENHO DE NOVOS VALORES PARA CUMPRIMENTO DO PISO CONSTITUCIONAL DE SAÚDE**

4. *Conforme atesta a documentação anexa (Despacho SPO/SE/MS, de 31 de dezembro de 2024), na data de hoje (31 de dezembro de 2024) o valor necessário ao atendimento da previsão constitucional do mínimo de saúde (CF, art. 198, §§ 2º e 3º) é previsto em R\$ 215,5 bilhões de reais. Ainda segundo o mesmo documento.*

*‘[A]té o momento, as despesas em ações e serviços públicos empenhadas são da ordem de R\$ 215,9 bilhões, dos quais, nos termos do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, devem ser abatidos 2,5 bilhões de reposição de restos a pagar cancelados em exercícios anteriores, restando R\$ 2,1 bilhões a serem empenhados, mesmo considerada a eventual manutenção dos empenhos realizados em emendas de comissão após 23/12.*

*O empenho de novos recursos em ações e serviços públicos de saúde deverá girar em torno dos R\$ 2,1 bilhões. Deste modo, mantida a determinação de cancelamento dos valores empenhados em emendas de comissão após 23/12, constata-se, portanto, a impossibilidade de alcance da aplicação mínima em saúde.’*

5. *Mais à frente, o documento destaca as incontingências que são inerentes à execução orçamentária e que estão fora da governança do Executivo federal. A partir dessa constatação, afiança a indispensabilidade de tais valores, sem os quais não será possível garantir de forma clara e segura o atendimento da previsão constitucional da aplicação de recursos mínimos na saúde. No entanto, caso seja o ultrapassado o valor indispensável ao atendimento da previsão constitucional, o Ministério da Saúde se compromete a garantir o cancelamento de eventual excesso, informação que poderá ser oportunamente ofertada à Corte, caso se considere necessário.*

*‘Vale assinalar que a execução orçamentária é sujeita a variáveis que não estão totalmente sob controle do Ministério da Saúde, especialmente o cumprimento de diligências por parte dos destinatários das transferências de recursos públicos. Logo, não é possível precisar com exatidão o valor dos empenhos que ainda serão realizados no presente exercício. Caso sejam mantidos os empenhos de RP 8 no valor de R\$ 370 milhões, a verificação de eventual excesso em relação ao cumprimento do piso constitucional ensejará correspondente cancelamento de empenho de RP 8 na mesma magnitude.’*

6. Ao final do documento, ainda em atendimento à determinação do Ministro relator, são indicados os valores em RP8 relativos às emendas propostas pelo Senado e pela Câmara.

7. Diante desse quadro, fica comprovado ser imprescindível o empenho de novos valores, estando indicado até o momento o potencial valor de R\$ 370 milhões, para fins de cumprimento do piso constitucional em saúde, a justificar o deferimento do pedido já formulado por esta Advocacia-Geral da União. (e-doc. 1.162 da ADPF 854)

3. Por sua vez, o Despacho SPO/SE/MS, de 31 de dezembro de 2024, juntado aos autos pela AGU, esclarece que *“em relação à execução dos R\$ 370 milhões em RP 8, informa-se que R\$ 40,5 milhões se referem ao Senado Federal e R\$ 330,0 milhões à Câmara dos Deputados”* (e-doc. 1.163 da ADPF 854).

## **II - ALCANCE DA DETERMINAÇÃO REFERENTE ÀS “EMENDAS DE COMISSÃO” (RP 8) INDICADAS NOS OFÍCIOS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL**

## ADPF 854 / DF

4. No que se refere ao alcance da determinação relativa à execução das “emendas de comissão” indicadas nos Ofícios de nº.s 1.4335.458/2024 (Câmara dos Deputados) e 220/2024 (Senado Federal), empenhadas até 23/12/2024, destaco que as decisões prolatadas em 29/12/2024 e em 30/12/2024 declaram que **os referidos ofícios são NULOS, o que, por óbvio, resulta na impossibilidade de que produzam efeitos jurídicos. Sendo assim, qualquer empenho de “emenda de comissão” que esteja neles indicada, a princípio, é NULO, independentemente da data em que o empenho tenha ocorrido.** Em resumo:

A) Empenhos de “emendas de comissão” listadas nos Ofício de nº.s 1.4335.458/2024 e 220/2024 realizados ANTES de 23/12/2024 - NULOS;

B) empenhos de “emendas de comissão” listadas nos Ofício de nº.s 1.4335.458/2024 e 220/2024 realizados APÓS de 23/12/2024 - NULOS.

5. Friso que, na decisão proferida em 29/12/2024, determinei, excepcionalmente, *“a continuidade da execução do que já foi empenhado como ‘emenda de comissão’ até o dia 23 de dezembro de 2024, salvo outra ilegalidade identificada em cada caso concreto”*, fazendo-o **logo após** declarar a *“nulidade insanável que marca o Ofício nº. 1.4335.458/2024”* e definir que o *“Poder Executivo fica definitivamente vedado empenhar o que ali consta”* (e-doc. 1.143 da ADPF 854; e-doc. 155 da ADI 7688; e-doc. 98 da ADI 7695; e-doc. 103 da ADI 7697). Vista em sua integralidade e interpretada teleologicamente, a decisão conduz a uma única conclusão, qual seja a de que **só está autorizada a continuidade da execução de “emendas de comissão”, empenhadas até 23/12/2024, que NÃO tenham sido referidas no Ofício nº. 1.4335.458/2024.** Obviamente, o mesmo vale para emendas referidas

no Ofício nº. 220/2024, do Senado Federal, que é igualmente NULO, conforme depreendido do item 17 da decisão de 29/12/2024 e reafirmado na decisão de 30/12/2024.

### III - FATO NOVO - GARANTIA DO PISO CONSTITUCIONAL DA SAÚDE

6. Na já longa marcha processual, agora a AGU traz aos autos um elemento novo, relativo ao risco de descumprimento de uma cláusula constitucional fundamental - o patamar mínimo de despesas com a SAÚDE - em razão dos óbices judiciais ao empenho das “emendas de comissão” da Câmara e do Senado.

7. Vale realçar que esse fato mostra uma preocupante dependência de gastos vinculados a emendas parlamentares, que - por sua configuração atual - não se articulam com ações planejadas nas instâncias de direção do SUS. Ao contrário, tem prevalecido nas emendas o caráter fragmentário, inclusive sem levar em conta indicadores sanitários objetivos, além dos terríveis casos de improbidade já identificados ou ainda em investigação.

8. Decisões deste STF, **ao longo do 2º semestre de 2024**, visam a que tenhamos uma melhor alocação de recursos, seja pelo aspecto da eficiência, seja no tocante à transparência e à rastreabilidade. Porém, **a dimensão do planejamento se circunscreve aos Poderes Políticos (Executivo e Legislativo), cabendo a esta Corte lembrar que sem ele (o planejamento) não existe o atendimento aos mandamentos constitucionais da eficiência (art. 37, caput, da CF) e da economicidade (art. 70, caput, da CF). E sem planejamento, conjugado com adequada vontade política e administrativa, a balbúrdia orçamentária - violadora da Constituição Federal - não terá fim.**

9. Nesse passo, dispõe a Lei nº. 8.080/1990:

“Art. 36. O processo de **planejamento** e orçamento do Sistema Único de Saúde (SUS) será ascendente, do nível local até o federal, ouvidos seus órgãos deliberativos, compatibilizando-se as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos em planos de saúde dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União.”

10. Ocorre, contudo, que **estamos no último dia da execução orçamentária de 2024 e se apresenta uma grave colisão entre direitos e obrigações constitucionais**. De um lado, a imperativa adequação das emendas parlamentares ao devido processo orçamentário, de matriz constitucional; de outro, o alcance do piso constitucional de despesas com a Saúde, sendo que o Poder Executivo alega que somente com um determinado montante de “emendas de comissão” isso se torna possível.

11. Conforme ensina Robert Alexy, se a “*aplicação de princípios válidos - caso sejam aplicáveis - é obrigatória [...] nos casos de colisão, é necessário um sopesamento*”<sup>1</sup>. Assim, à vista dos dados apresentados pelo Poder Executivo, mostra-se adequada e necessária a continuidade da execução de “emendas de comissão”, **com a finalidade exclusiva de permitir o alcance do patamar mínimo constitucional de despesas com Saúde**. Além disso, entendo que a relevância do direito fundamental à saúde - e do cumprimento do piso constitucional de gastos - justifica, no presente caso, a adoção de medidas de adaptação do processo legislativo orçamentário, de modo a permitir a contabilização de valores oriundos de “emendas de comissão”.

#### IV - DISPOSTIVO

12. Com esses fundamentos, à vista da estatura dos deveres

---

<sup>1</sup> ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 117.

## ADPF 854 / DF

constitucionais atinentes aos gastos mínimos com saúde, **acolho, em parte**, o pedido do Poder Executivo, desde que:

a) as “emendas de comissão” (ou outro tipo de emenda que eventualmente seja necessário) já empenhadas ou a serem empenhadas alcancem apenas e tão somente o valor necessário à consecução do piso constitucional da saúde;

b) no que se refere à Política de Saúde, sejam empenhadas ou mantidos os empenhos de “emendas de comissão” (ou outro tipo de emenda que eventualmente seja necessário) de ambas as Casas Parlamentares, se possível na proporção usual para tal partilha entre Câmara e Senado, conforme Ofício a ser enviado pelo Presidente do Congresso Nacional, em caráter de urgência, mediante entendimento técnico com o Ministério da Saúde;

c) ocorra a ratificação das emendas (incluindo indicações) nas Comissões temáticas sobre Saúde do Senado e da Câmara, **até o dia 31 de março de 2025**, sob pena de anulação imediata e automática. **Até tal aprovação, não haverá nenhum ato subsequente de execução**, que fica expressamente bloqueada **a partir de 31/03/2025**, caso não atendidas as condições elencadas neste item.

À SEJ para providências, **com urgência**.

Publique-se.

Brasília, 31 de dezembro de 2024.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

*Documento assinado digitalmente*