



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
01a. Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde
Praça Municipal - Eixo Monumental - Brasília - DF

RECOMENDAÇÃO (MPDFT)

RECOMENDAÇÃO CONJUNTA Nº 17/2025 - PROSUS-MPDFT

CONSIDERANDO

que o Ministério Público, nos termos do **art. 127 da Constituição da República**, é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

que incumbe ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, conforme o **art. 129, II, da Constituição Federal**;

que o direito à saúde, previsto no **art. 196 da Constituição Federal**, deve ser garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde;

que o **Projeto de Lei nº 1.375/2024**, aprovado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, “Dispõe sobre a criação do Voucher Saúde, destinado a pacientes que necessitem de consultas,

exames e procedimentos cirúrgicos urgentes, quando houver indisponibilidade na rede pública de saúde do Distrito Federal, por meio de ajustes e parcerias com a rede privada de saúde, e dá outras providências”;

(1) Violação à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo

que o referido projeto cria programa público de saúde, define atribuições à Secretaria de Estado de Saúde e à Secretaria de Estado de Economia, disciplina fluxos administrativos, formas de contratação de serviços e modalidades de execução financeira, matérias que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos:

– do **art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal**, que reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre *“criação, estruturação e atribuições de órgãos da administração pública”*;

– do **art. 71, § 1º, II, “b” e “c”, da Lei Orgânica do Distrito Federal**, que estabelece a iniciativa privativa do Governador para leis que disponham sobre *“criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública”* e sobre *“matéria orçamentária e financeira da administração direta e indireta”*;

que o **Supremo Tribunal Federal** possui jurisprudência consolidada no sentido da **inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que criem programas, estruturas ou atribuições para órgãos do Poder Executivo**, bem como despesas a eles vinculadas;

(2) Renúncia de receita sem observância do art. 113 do ADCT e do art. 14 da LRF

que o **art. 3º, § 1º, II e III, do Projeto de Lei nº 1.375/2024**

permite que a contrapartida pelos serviços prestados pelos estabelecimentos privados se dê por meio de **geração de crédito tributário e abatimento de débitos tributários, inscritos ou não em dívida ativa**, o que caracteriza **renúncia de receita tributária**;

que o **art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT** dispõe que toda proposição legislativa que implique renúncia de receita ou aumento de despesa obrigatória deve estar acompanhada de **estimativa do impacto orçamentário e financeiro**;

que o **art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)** exige, para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes;

II – demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária ou de que será acompanhada de medidas de compensação;

que o Projeto de Lei nº 1.375/2024 **não vem acompanhado de qualquer estudo de impacto orçamentário-financeiro nem indica medidas compensatórias**, em evidente violação ao **art. 113 do ADCT** e ao **art. 14 da LRF**;

que o Supremo Tribunal Federal tem afirmado a inconstitucionalidade de normas que instituem benefícios fiscais ou renúncia de receita sem observância dos requisitos do ADCT e da LRF, como decidido, entre outros, na **ADI 2.238**, Rel. Min. Cármen Lúcia;

(3) Criação de despesa sem previsão orçamentária - violação do art. 167, II, da Constituição Federal

que o Projeto de Lei nº 1.375/2024 cria **despesa pública** decorrente do custeio de consultas, exames e procedimentos

cirúrgicos urgentes na rede privada, com recursos do orçamento da Secretaria de Saúde, de emendas parlamentares e de outras fontes, **sem demonstração de compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA), com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com a Lei Orçamentária Anual (LOA);**

que o **art. 167, II, da Constituição Federal** veda “*a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais*”;

que o Supremo Tribunal Federal, em diversos precedentes, tem reconhecido a inconstitucionalidade de leis que criam programas ou despesas sem a correspondente previsão orçamentária adequada, a exemplo da **ADI 4.048**, Rel. Min. Ayres Britto;

(4) Violação aos princípios da isonomia e da universalidade do SUS - art. 5º, caput, e art. 196, da Constituição Federal

que o **art. 2º, § 2º, do Projeto de Lei nº 1.375/2024** condiciona o acesso ao Programa Voucher Saúde à comprovação de **domicílio no Distrito Federal por período mínimo de dois anos;**

que tal exigência cria **discriminação injustificada entre usuários do Sistema Único de Saúde**, excluindo do benefício pessoas que, embora residentes no Distrito Federal e em situação de urgência, não atendam ao requisito temporal de domicílio;

que a exigência contraria o **princípio da isonomia**, previsto no **art. 5º, caput, da Constituição Federal**, e a **universalidade do acesso às ações e serviços de saúde**, assegurada no **art. 196 da Constituição Federal;**

que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do **RE 587.970**, Rel. Min. Gilmar Mendes, firmou entendimento de que não se admite a criação de barreiras desproporcionais ou discriminatórias ao acesso a políticas públicas essenciais com base em critérios de residência ou de tempo de domicílio;

(5) Ingerência indevida na gestão administrativa - violação do art. 2º da Constituição Federal

que o Projeto de Lei nº 1.375/2024, ao detalhar formas de contratação, critérios de credenciamento, modalidades de contrapartida fiscal, bem como fluxos operacionais e de fiscalização a serem observados por órgãos do Poder Executivo, interfere diretamente na **gestão administrativa** e na **organização interna** da Administração Pública;

que tal ingerência viola o **princípio da separação e harmonia entre os Poderes**, previsto no **art. 2º da Constituição Federal**, por impor ao Poder Executivo modelo específico de gestão de política pública de saúde;

(6) Limites da complementaridade - violação dos limites da excepcionalidade

que a participação da iniciativa privada no Sistema Único de Saúde possui natureza **complementar**, nos termos do **art. 199, § 1º, da Constituição Federal**, somente sendo admitida “*quando as disponibilidades do SUS forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população*” e **mediante contrato ou convênio**, preservado o caráter público e a direção estatal do sistema;

que a Lei Orgânica da Saúde (**Lei nº 8.080/1990**) estabelece, em seus **arts. 24, 25 e 26**, que a execução pela iniciativa privada deve observar estritamente os princípios e diretrizes do SUS, garantindo-se **controle, fiscalização e direção única** pelo Poder Público, e que tal participação deve ocorrer dentro dos **limites da excepcionalidade** e da **necessidade comprovada**, não podendo transformar-se em mecanismo permanente ou substitutivo da rede pública;

considerando que o Projeto de Lei nº 1.375/2024, ao instituir programa contínuo e amplo de encaminhamento de pacientes à rede privada por meio de vouchers, **ultrapassa os limites**

constitucionais da complementaridade, especialmente se considerar a participação já significativa do IGESDF na rede, convertendo uma medida excepcional em **política estrutural**, o que afronta o desenho constitucional do SUS, podendo gerar progressiva **privatização indireta** dos serviços públicos essenciais e comprometendo o princípio da **universalidade e da integralidade** previsto no art. 198 da Constituição Federal;

RECOMENDA

AO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, IBANEIS ROCHA:

1. Que exerça o veto integral ao Projeto de Lei nº 1.375/2024, aprovado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, indicando como razões de veto os vícios de inconstitucionalidade formal e material acima referidos, em especial:

a) a **inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa**, em violação ao **art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal**, e ao **art. 71, § 1º, II, “b” e “c”, da Lei Orgânica do Distrito Federal**;

b) a **renúncia de receita tributária** sem observância dos requisitos do **art. 113 do ADCT** e do **art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000**;

c) a **criação de despesa pública sem adequada previsão orçamentária**, em afronta ao **art. 167, II, da Constituição Federal**, como reconhecido, entre outros, nas **ADIs 4.048 e 6.063**;

d) a **violação aos princípios da isonomia e da universalidade do SUS**, em razão da exigência de domicílio mínimo de dois anos no Distrito Federal para acesso ao programa, contrariando o **art. 5º, caput**, e o **art. 196 da Constituição Federal**;

e) a **ingerência indevida na gestão administrativa do Poder Executivo**, em descompasso com o **art. 2º da Constituição Federal**.

2. Que **comunique ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**, por intermédio da Procuradoria-Geral de Justiça, no prazo de **10 (dez) dias**, as providências adotadas em razão desta Recomendação, encaminhando, se for o caso, cópia da Mensagem de Veto remetida à Câmara Legislativa do Distrito Federal.

HIZA MARIA S. CARPINA LIMA
PROMOTORA DE JUSTIÇA - 3ª PROSUS

VINICIUS ALMEIDA BERTAIA
PROMOTOR DE JUSTIÇA - 1ª PROSUS

MARCELO DA SILVA BARENCO
PROMOTOR DE JUSTIÇA - 4ª PROSUS



Documento assinado eletronicamente por **VINÍCIUS ALMEIDA BERTAIA, Promotor(a) de Justiça Adjunto(a)**, em 09/12/2025, às 14:03, conforme § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO DA SILVA BARENCO, Promotor(a) de Justiça**, em 09/12/2025, às 14:29, conforme § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **HIZA MARIA SILVA CARPINA LIMA, Promotor(a) de Justiça**, em 09/12/2025, às 14:47, conforme § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.mpdft.mp.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **2985730** e o código CRC **CC3A93F7**.