



SENADO FEDERAL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PAUTA DA 57ª REUNIÃO

(3ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura)

**08/10/2013
TERÇA-FEIRA
às 14 horas e 30 minutos**

**Presidente: Senador Vital do Rêgo
Vice-Presidente: Senador Anibal Diniz**



Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

**57ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA 3ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA
DA 54ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 08/10/2013.**

57ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA

Terça-feira, às 14 horas e 30 minutos

SUMÁRIO

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	PEC 22A/2000 - Não Terminativo -	SEN. EDUARDO BRAGA	9

(1)(2)(3)(4)(5)(6)(7)(8)(45)(90)(91)(96)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ

PRESIDENTE: Senador Vital do Rêgo

VICE-PRESIDENTE: Senador Anibal Diniz

(27 titulares e 27 suplentes)

TITULARES	BLOCO DE APOIO AO GOVERNO(PSOL, PT, PDT, PSB, PCdoB)		SUPLENTE
José Pimentel(PT)	CE (61) 3303-6390 / 6391	1 Angela Portela(PT)(17)(101)(99)	RR (61) 3303.6103 / 6104 / 6105
Ana Rita(PT)(63)(64)	ES (61) 3303-1129	2 Lídice da Mata(PSB)(17)(64)(65)	BA (61) 3303-6408 / 3303-6417
Pedro Taques(PDT)	MT (61) 3303-6550 e 3303-6551	3 Jorge Viana(PT)(17)(84)(15)	AC (61) 3303-6366 e 3303-6367
Anibal Diniz(PT)(14)(83)	AC (61) 3303-4546 / 3303-4547	4 Acir Gurgacz(PDT)(33)(32)(58)(60)(69)(70)	RO (61) 3303-3132/1057
Antonio Carlos Valadares(PSB)	SE (61) 3303-2201 a 2206	5 Walter Pinheiro(PT)(87)(16)	BA (61) 33036788/6790
Inácio Arruda(PCdoB)	CE (61) 3303-5791 / 3303-5793	6 Rodrigo Rollemberg(PSB)	DF (61) 3303-6640
Eduardo Lopes(PRB)(40)(41)	RJ (61) 3303-5730	7 Humberto Costa(PT)(20)	PE (61) 3303-6285 / 6286
Randolfe Rodrigues(PSOL)(98)	AP (61) 3303-6568	8 Lindbergh Farias(PT)(103)(105)	RJ (61) 3303-6426 / 6427
Eduardo Suplicy(PT)(99)	SP (61) 3303-3213/2817/2818	9 Wellington Dias(PT)(104)	PI (61) 3303-9049/9050/9053
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)			
Eduardo Braga(PMDB)(85)(59)(48)	AM (61) 3303-6230	1 Ciro Nogueira(PP)(35)(85)(24)(106)(28)(110)	PI (61) 3303-6185 / 6187
Vital do Rêgo(PMDB)(9)(85)(59)(23)(48)	PB (61) 3303-6747	2 Roberto Requião(PMDB)(85)(24)(44)(11)	PR (61) 3303-6623/6624
Pedro Simon(PMDB)(85)(59)(48)	RS (61) 3303-3232	3 Ricardo Ferraço(PMDB)(85)(24)(62)(61)(59)	ES (61) 3303-6590
Sérgio Souza(PMDB)(85)(59)(48)	PR (61) 3303-6271 / 6261	4 Clésio Andrade(PMDB)(85)(24)(59)(48)(22)	MG (61) 3303-4621 e 3303-5067
Luiz Henrique(PMDB)(85)(28)(59)(48)	SC (61) 3303-6446/6447	5 Valdir Raupp(PMDB)(85)(48)	RO (61) 3303-2252/2253
Paulo Davim(PV)(85)(115)(48)(34)	RN (61) 3303-2371 / 2372 / 2377	6 Benedito de Lira(PP)(85)(48)	AL (61) 3303-6148 / 6151
Francisco Dornelles(PP)(85)(48)	RJ (61) 3303-4229	7 Waldemir Moka(PMDB)(85)(48)	MS (61) 3303-6767 / 6768
Sérgio Petecção(PSD)(85)(52)(50)(79)(49)	AC (61) 3303-6706 a 6713	8 Kátia Abreu(PSD)(85)(52)(77)(50)(78)(66)	TO (61) 3303-2708
Romero Jucá(PMDB)(106)	RR (61) 3303-2112 / 3303-2115	9 Lobão Filho(PMDB)(108)(100)(109)(107)	MA (61) 3303-2311 a 2314
Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)			
Aécio Neves(PSDB)(80)	MG (61) 3303-6049/6050	1 Lúcia Vânia(PSDB)(30)(80)	GO (61) 3303-2035/2844
Cássio Cunha Lima(PSDB)(80)	PB (61) 3303-9808/9806/9809	2 Flexa Ribeiro(PSDB)(80)(81)(111)(112)	PA (61) 3303-2342
Alvaro Dias(PSDB)(80)	PR (61) 3303-4059/4060	3 Cícero Lucena(PSDB)(80)(19)(97)	PB (61) 3303-5800 5805
José Agripino(DEM)(51)(25)	RN (61) 3303-2361 a 2366	4 Paulo Bauer(PSDB)(51)(26)(53)	SC (61) 3303-6529
Aloysio Nunes Ferreira(PSDB)(97)	SP (61) 3303-6063/6064	5 Cyro Miranda(PSDB)(112)(97)	GO (61) 3303-1962
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PRB, PSC, PR)			
Armando Monteiro(PTB)(92)	PE (61) 3303 6124 e 3303 6125	1 Gim(PTB)(74)(13)(92)(54)(89)	DF (61) 3303-1161/3303-1547
Mozarildo Cavalcanti(PTB)(95)(71)(94)(92)	RR (61) 3303-4078 / 3315	2 Eduardo Amorim(PSC)(18)(88)(92)(54)	SE (61) 3303 6205 a 3303 6211
Magno Malta(PR)(92)	ES (61) 3303-4161/5867	3 Blairo Maggi(PR)(42)(27)(75)(76)(43)(92)	MT (61) 3303-6167
Antonio Carlos Rodrigues(PR)(92)	SP (061) 3303.6510, 6511 e 6514	4 Alfredo Nascimento(PR)(56)(57)(102)(92)	AM (61) 3303-1166

- (1) Em 08.02.2011, foi lido o Ofício nº 5, de 2011, da Liderança do Bloco de Apoio ao Governo, designando os Senadores Lindbergh Farias, José Pimentel, Marta Suplicy, Pedro Taques, Vicente Alves, Magno Malta, Antonio Carlos Valadares, Inácio Arruda e Marcelo Crivella como membros titulares; e os Senadores João Pedro, Ana Rita Esgário, Anibal Diniz, Jorge Viana, Acir Gurgacz, João Ribeiro, Clésio Andrade, Rodrigo Rollemberg e Vanessa Grazziotin como membros suplentes, para comporem a CCJ.
- (2) Em 08.02.2011, foi lido o Ofício nº 4, de 2011, da Liderança do DEM, designando a Senadora Kátia Abreu como membro titular, para compor a CCJ (Em 22.02.2011, foi lido o Of. nº 12/2011, da Liderança do DEM, ratificando a informação).
- (3) Em 08.02.2011, foi lido o Ofício nº 6, de 2011, da Liderança do DEM, designando o Senador Demóstenes Torres como membro suplente, para compor a CCJ (Em 22.02.2011, foi lido o Of. nº 12/2011, da Liderança do DEM, ratificando a informação).
- (4) Em 08.02.2011, foi lido o Ofício nº 20, de 2011, da Liderança do PSDB, designando os Senadores Aécio Neves, Aloysio Nunes e Álvaro Dias como membros titulares; e os Senadores Mário Couto, Flexa Ribeiro e Paulo Bauer como membros suplentes, para comporem a CCJ.
- (5) Em 08.02.2011, foi lido o Ofício nº 17, de 2011, da Liderança do PTB, designando os Senadores Armando Monteiro e Gim Argello como membros titulares, para comporem a CCJ.
- (6) Em 08.02.2011, foi lido o Ofício nº 25, de 2011, da Liderança do Bloco PMDB-PP-PSC-PMN-PV, designando os Senadores Eunício Oliveira, Eduardo Braga, Romero Jucá, Vital do Rego, Luiz Henrique, Roberto Requião, Francisco Dornelles e Sérgio Petecção como membros titulares; e os Senadores Renan Calheiros, Valdir Raupp, Wilson Santiago, Gilvam Borges, Lobão Filho, Waldemir Moka, Benedito de Lira e Eduardo Amorim como membros suplentes, para comporem a CCJ.
- (7) Em 08.02.2011, foi lido o Ofício nº 1, de 2011, da Liderança do PSOL, designando o Senador Randolfe Rodrigues como membro titular; e a Senadora Marinor Brito como membro suplente, para comporem a CCJ.
- (8) Os Líderes do PSDB e do DEM comunicam a formação do bloco composto por seus partidos, mediante o Ofício nº 31/11-GLPSDB, de 10.02.2011, lido na sessão do Senado de 25 de fevereiro de 2011.

- (9) Em 10.02.2011, o Senador Renan Calheiros é designado membro titular do Bloco PMDB/PP/PSC/PMN na Comissão, em substituição ao Senador Eduardo Braga. (OF. Nº 29/2011-GLPMDDB)
- (10) Vago em virtude de o Senador Renan Calheiros ter sido designado membro titular do Bloco PMDB/PP/PSC/PMN na Comissão, em substituição ao Senador Eduardo Braga. (OF. Nº 29/2011-GLPMDDB)
- (11) Em 16.02.2011, o Senador Eduardo Braga é designado como 2º suplente do Bloco PMDB/PP/PSC/PMN/PV na Comissão, em substituição ao Senador Valdir Raupp. (OF. Nº 41/2011-GLPMDDB)
- (12) Em 16.02.2011, o Senador Valdir Raupp é designado como 1º suplente do Bloco PMDB/PP/PSC/PMN/PV na Comissão. (OF. Nº 42/2011-GLPMDDB)
- (13) Em 17.02.2011, o Senador Ciro Nogueira é designado suplente na Comissão, em decorrência de vaga cedida pelo PTB ao PP (Ofícios nº 005/2011-GLDPP e 031/2011-GLPTB).
- (14) Em 17.02.2011, o Senador Jorge Viana é designado membro titular do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão, em substituição ao Senador Vicentinho Alves (Ofício nº 011/2011-GLDBAG).
- (15) Em 17.02.2011, o Senador Eduardo Suplicy é designado suplente do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão, em substituição ao Senador Jorge Viana (Ofício nº 011/2011-GLDBAG).
- (16) Em 17.02.2011, o Senador Lindbergh Farias é designado suplente do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão, em substituição ao Senador Clésio Andrade (Ofício nº 011/2011-GLDBAG).
- (17) Em 17.02.2011, a Liderança do Bloco de Apoio ao Governo solicitou alteração na ordem de seus membros na suplência da Comissão (Ofício nº 012/2011-GLDBAG).
- (18) Em 17.02.2011, o Senador Mozarildo Cavalcanti é designado suplente do PTB na Comissão (Ofício nº 041/2011-GLPTB).
- (19) O Senador Cícero Lucena é designado membro suplente do PSDB na Comissão, em 17.02.2011, em substituição ao Senador Paulo Bauer (Of. nº 034/2011-GLPSDB).
- (20) Em 22.02.2011, o Senador Humberto Costa é designado suplente do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão, em substituição à Senadora Vanessa Grazziotin (OF. nº 014/2011-GLDBAG).
- (21) Em 23.02.2011, o Senador Ricardo Ferraço é designado suplente do Bloco PMDB/PP/PSC/PMN/PV na Comissão, em substituição ao Senador Wilson Santiago (OF. nº 063/2011-GLPMDDB).
- (22) Em 29.03.2011, o Senador Gilvam Borges licenciou-se nos termos do art. 43, inciso I, do Regimento Interno, por 121 dias, a partir de 29.03.11, conforme RQS nº 291/2011, deferido na sessão de 29.03.11.
- (23) Em 31.03.2011, o Senador Pedro Simon é designado membro titular do Bloco Parlamentar (PMDB/PP/PSC/PMN/PV) na Comissão, em substituição ao Senador Renan Calheiros. (Of. nº 088/2011-GLPMDDB)
- (24) Em 31.03.2011, foi encaminhado um novo ordenamento na composição do Bloco Parlamentar (PMDB/PP/PSC/PMN/PV) na Comissão (Of. nº 089/2011 - GLPMDDB).
- (25) Em 05.04.2011, o Senador Demóstenes Torres é designado membro titular do Bloco Parlamentar Minoria (PSDB/DEM) na Comissão (Of. nº 033/11-GLDEM), em substituição à Senadora Kátia Abreu.
- (26) Em 05.04.2011, o Senador José Agripino é designado membro suplente do Bloco Parlamentar Minoria (PSDB/DEM) na Comissão (Of. nº 033/11-GLDEM), em substituição ao Senador Demóstenes Torres.
- (27) O Senador João Ribeiro licenciou-se nos termos do art. 43, inciso I, do Regimento Interno, pelo período de 3 de maio a 31 de agosto de 2011, conforme Requerimento nº 472/2011, aprovado na sessão de 03.05.11.
- (28) Em 05.05.2011, o Senador Renan Calheiros é designado membro titular do PMDB na Comissão, em substituição ao Senador Luiz Henrique, que passa à suplência (OF. GLPMDDB nº 136/2011).
- (29) Em 24.05.2011, o Senador Clésio Andrade é designado membro suplente do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão, em substituição ao Senador João Ribeiro (Ofício nº 64/2011-GLDBAG).
- (30) Em 27.05.2011, a Senadora Lúcia Vânia é designada suplente do Bloco Parlamentar Minoria na Comissão, em substituição ao Senador Mário Couto (Of. nº 125/2011-GLPSDB).
- (31) O PR deixou de integrar o Bloco de Apoio ao Governo, conforme OF. Nº 056/2011-GLPR, lido na sessão do Senado de 3 de agosto de 2011.
- (32) Em 29.08.2011, o Senador Cristovam Buarque é designado membro suplente do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão, em substituição ao Senador Acir Gurgacz (Of. nº 107/2011-GLDBAG).
- (33) Em 31.08.2011, o Senador Acir Gurgacz é designado membro suplente do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão, em substituição ao Senador Cristovam Buarque (Of. nº 112/2011-GLDBAG).
- (34) Em 29.09.2011, o Senador Luiz Henrique é designado titular do Bloco Parlamentar da Maioria na Comissão, em substituição ao Senador Roberto Requião (OF. nº 261/2011-GLPMDDB).
- (35) Em 29.09.2011, o Senador Roberto Requião é designado suplente do Bloco Parlamentar da Maioria na Comissão, em substituição ao Senador Luiz Henrique (OF. nº 261/2011-GLPMDDB).
- (36) Nos termos da decisão do Presidente do Senado publicada no DSF de 17.11.2011.
- (37) Em 06.12.2011, o Senador Eduardo Amorim licenciou-se nos termos do art. 43, incisos I e II, do Regimento Interno, por 121 dias, conforme os Requerimentos nºs 1.458 e 1.459/2011, aprovados na sessão de 30.11.2011.
- (38) Vaga cedida temporariamente ao PR (OF. Nº 308/2011-GLPMDDB).
- (39) Em 07.12.2011, o Senador Lauro Antonio é designado membro suplente do Bloco Parlamentar da Maioria na Comissão, em substituição ao Senador Eduardo Amorim, em virtude de vaga cedida temporariamente ao PR. (Of. 20/2011-GLPR)
- (40) Em 02.03.2012, lido ofício do Senador Marcelo Crivella comunicando, nos termos do inciso II do art. 39 do Regimento Interno do Senado Federal, o afastamento do exercício do mandato de Senador para assumir o cargo de Ministro de Estado da Pesca e Aquicultura (Of. nº 34/2012-GSMC).
- (41) Em 06.03.2012, o Senador Eduardo Lopes é designado membro titular do Bloco Parlamentar de Apoio ao Governo, em substituição ao Senador Marcelo Crivella (Of. nº 32/2012 - GLDBAG).
- (42) Em 20.03.2012, o Senador Clésio Andrade comunicou ao Senado sua filiação partidária ao PMDB (Of.GSCAND nº 91/2012, lido na sessão desta data).
- (43) Em 21.03.2012, o Senador João Ribeiro é designado membro suplente do PR na Comissão, em substituição ao Senador Clésio Andrade (Of. nº 004/2012-GLPR).
- (44) Em 27.03.2012, o Senador Clésio Andrade é designado membro suplente do Bloco Parlamentar da Maioria na Comissão, em substituição ao Senador Valdir Raupp (OF. GLPMDDB nº 45/2012).
- (45) Os Líderes do PTB e do PR comunicam a formação do Bloco União e Força, composto por seus partidos, mediante o OF. Nº 064/GLPTB/SF, lido na sessão do Senado de 3 de abril de 2012.
- (46) Em 05.04.2012, vago em virtude de o Senador Lauro Antonio não exercer mais o mandato devido ao retorno do titular, Senador Eduardo Amorim.
- (47) Em 10.04.2012, foi lido expediente do Senador Eduardo Amorim comunicando ter o PSC deixado de integrar o Bloco Parlamentar da Maioria; foi lido também o OF. Nº 004/2012-GLBUF/SF, da Liderança do Bloco Parlamentar União e Força e da Liderança do PSC, comunicando que o PSC passou a integrar aquele Bloco.
- (48) Em 13.4.2012, foi lido o Of. 63/2012, da Liderança do Bloco Parlamentar da Maioria, designando os Senadores Eunício Oliveira, Pedro Simon, Romero Jucá, Vital do Rêgo, Renan Calheiros, Luiz Henrique e Francisco Dornelles como membros titulares e os Senadores Roberto Requião, Clésio Andrade, Eduardo Braga, Ricardo Ferraço, Lobão Filho, Waldemir Moka e Benedito de Lira como membros suplentes, para compor a CCJ.
- (49) Em virtude do parágrafo único do art. 78 do RISF, foi feito novo cálculo de proporcionalidade partidária, tendo em vista a criação do Partido Social Democrático, cálculo esse aprovado na reunião de Líderes de 14.02.2012.
- (50) As notas que se referiam à vaga do Bloco Parlamentar da Maioria deixam de ali ser alocadas em razão do mencionado na nota anterior.
- (51) Em 17.4.2012, em substituição ao Senador Demóstenes Torres, o Senador José Agripino é designado membro titular do Bloco Parlamentar Minoria na Comissão, ficando a vaga de suplente a ser indicada posteriormente (Of. nº 18/2012-GLDEM).
- (52) Em 17.04.2012, foi lido o Ofício nº 0005/2012, da Liderança do Partido Social Democrático - PSD, designando o Senador Sérgio Petecão como membro titular e a Senadora Kátia Abreu como membro suplente, para compor a Comissão.
- (53) Em 18.04.2012, o Senador Paulo Bauer é designado membro suplente na Comissão, em vaga cedida pelo DEM (Ofs. nºs 21/12-GLDEM e 42/12-GLPSDB).
- (54) Em 19.04.2012, os Senadores Mozarildo Cavalcanti e Ciro Nogueira são designados, respectivamente, primeiro e segundo suplentes do Bloco Parlamentar União e Força na Comissão (Of. nº 61/2012/GLPTB).
- (55) Em 7.05.2012, o Senador Valdir Raupp é designado membro suplente do Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB) na Comissão, em substituição ao Senador Clésio Andrade (OF. GLPMDDB nº 106/2012).
- (56) Em 9.05.2012, o PSOL cede, em caráter provisório, uma vaga de suplente na Comissão ao Bloco Parlamentar União e Força (Ofício GSRR nº 00114/2012).
- (57) Em 10.05.2012, o Senador Eduardo Amorim é designado membro suplente do Bloco Parlamentar União e Força (PSC) na Comissão, em vaga cedida provisoriamente pelo PSOL (OF. Nº 009/2012/GLBUF/SF).
- (58) Senador Acir Gurgacz licenciou-se nos termos do art. 43, incisos I e II, do Regimento Interno, por 123 dias, a partir de 29.06.12, conforme os Requerimentos nºs 609 e 610, de 2012, aprovados na sessão de 28.06.12.
- (59) Em 04.07.2011, indicados os Senadores Ricardo Ferraço, Eunício Oliveira, Pedro Simon, Romero Jucá e Vital do Rêgo para primeiro, segundo, terceiro, quarto e quinto titulares, respectivamente, do Bloco Parlamentar da Maioria na Comissão; e os Senadores Renan Calheiros, Roberto Requião, Valdir Raupp e Eduardo Braga para primeiro, segundo, terceiro e quarto suplentes, respectivamente (OF. GLPMDDB nº 168/2012).
- (60) Em 04.07.2012, o Senador Assis Gurgacz é designado membro suplente do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão, em substituição ao Senador Acir Gurgacz (Of nº 092/2012-GLDBAG).
- (61) Senador Valdir Raupp licenciou-se nos termos do art. 43, incisos I e II, do Regimento Interno, por 122 dias, a partir de 16.07.12, conforme os Requerimentos nºs 677 e 678, de 2012, aprovados na sessão de 11.07.12.

- (62) Em 1º.08.2012, o Senador Tomás Correia é designado membro suplente do Bloco Parlamentar da Maioria na Comissão, em substituição ao Senador Valdir Raupp (OF. GLPMDB nº 181/2012).
- (63) Em 13.09.2012, lido o Ofício nº 198/2012, da Senadora Marta Suplicy, comunicando, nos termos do inciso II do art. 39 do Regimento Interno do Senado Federal, ter tomado posse no cargo de Ministra de Estado da Cultura (D.O.U. nº 178, Seção 2, de 13 de setembro de 2012).
- (64) Em 14.09.2012, a Senadora Ana Rita é designada membro titular do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão, em substituição à Senadora Marta Suplicy (Of. nº 110/2012-GLDBAG), e deixa de ocupar a suplência.
- (65) Em 14.09.2012, a Senadora Lídice da Mata é designada membro suplente do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão, em decorrência da designação da Senadora Ana Rita como titular (Of. nº 110/2012-GLDBAG).
- (66) Em 02.10.2012, a Senadora Kátia Abreu licenciou-se nos termos do art. 43, inciso II, do Regimento Interno, por 121 dias, a partir de 02.10.2012, conforme RQS nº 869/2012, deferido na sessão de 01.10.2012.
- (67) Em 16.10.2012, o Senador Marco Antônio Costa é designado membro suplente do PSD na Comissão, em substituição à Senadora Kátia Abreu (Of. nº 55/2012 - GLPSD).
- (68) Em 17.10.2012, foi lido o Ofício nº 115/2012-BLUFOR/SF, dos Senadores Gim Argello, Vicentinho Alves e João Costa, comunicando que o PPL passou a integrar o Bloco Parlamentar União e Força.
- (69) Vago em virtude de o Senador Assis Gurgacz não exercer mais o mandato devido ao retorno do titular, Senador Acir Gurgacz, em 30.10.2012 (Of. GSAGUR-172/2012).
- (70) Em 30.10.2012, o Senador Acir Gurgacz é designado membro suplente do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão, em substituição ao Senador Assis Gurgacz (Of. nº 142/2012 - GLDBAG).
- (71) Em 6.11.2011, foi lido o Of. 214/12-GSGA, do Senador Gim, solicitando ao Presidente do Senado a substituição do seu nome parlamentar "Senador Gim Argello" pelo nome "Senador Gim".
- (72) Vago em virtude de o Senador Tomás Correia não exercer mais o mandato devido ao retorno do titular, Senador Valdir Raupp, em 15.11.2012.
- (73) Em 23.11.2012, o Senador Valdir Raupp é designado membro suplente do Bloco Parlamentar da Maioria na Comissão (OF. GLPMDB nº 362/2012).
- (74) O Senador Mozarildo Cavalcanti licenciou-se, a partir de 12 de dezembro de 2012, nos termos do art. 43, inciso II, do Regimento Interno, por 121 dias, conforme o Requerimento nº 1.085/12, aprovado na sessão de 11.12.2012.
- (75) Em 20.12.2012, o Senador João Costa é designado membro suplente do Bloco Parlamentar União e Força na Comissão, em substituição ao Senador João Ribeiro (OF. Nº 237/2012-BLUFOR).
- (76) Vago em virtude de o Senador João Costa não exercer mais o mandato devido ao retorno do titular, Senador Vicentinho Alves, em 30.01.2013.
- (77) Vago em virtude de o Senador Marco Antônio Costa não exercer mais o mandato devido ao retorno da titular, Senadora Kátia Abreu, em 31.01.2013.
- (78) Em 07.02.2013, a Senadora Kátia Abreu é designada membro suplente do PSD na Comissão (OFÍCIO nº 013/2013-GLPSD).
- (79) Em 07.02.2013, o Senador Sérgio Petecão é confirmado membro titular do PSD na Comissão (OF. Nº 0013/2013-GLPSD).
- (80) Em 07.02.2013, são designados para integrarem a Comissão, nas vagas destinadas ao PSDB: Senadores Aécio Neves, Alvaro Dias e Cássio Cunha Lima, como membros titulares; e Senadores Aloysio Nunes Ferreira, Flexa Ribeiro e Lúcia Vânia, como membros suplentes (Ofício nº 009/13-GLPSDB).
- (81) Em 19.02.2013, o Senador Ataídes Oliveira é designado membro suplente do Bloco Parlamentar Minoría na Comissão, em substituição ao Senador Flexa Ribeiro (Ofício nº 32/13-GLPSDB).
- (82) O Partido Social Democrático (PSD) passa a integrar o Bloco Parlamentar da Maioria, conforme OF. GLPMDB nº 032/2013, lido na sessão de 19.02.2013.
- (83) Em 26.02.2013, o Senador Aníbal Diniz é designado titular do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão, em substituição ao Senador Jorge Viana (Ofício nº 018/2013-GLDBAG).
- (84) Em 26.02.2013, o Senador Jorge Viana é designado suplente do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão, em substituição ao Senador Aníbal Diniz (Ofício nº 018/2013-GLDBAG).
- (85) Em 26.02.2013, foi lido o Ofício GLPMDB nº 39/2013, designando os Senadores Eduardo Braga,, Vital do Rêgo, Pedro Simon, Sérgio Souza, Luiz Henrique, Eunício Oliveira, Francisco Dornelles e Sérgio Petecão como membros titulares e os Senadores Romero Jucá, Roberto Requião, Ricardo Ferraço, Clésio Andrade, Valdir Raupp, Benedito de Lira, Waldemir Moka e a Senadora Kátia Abreu como membros suplentes para comporem o Bloco Parlamentar da Maioria na Comissão.
- (86) Em 27.02.2013, a Comissão reunida elegeu os Senadores Vital do Rêgo e Aníbal Diniz Presidente e Vice-Presidente, respectivamente, deste colegiado (OF. nº 01/2013 - CCJ).
- (87) Em 05.03.2013, o Senador Walter Pinheiro é designado membro suplente do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão, em substituição ao Senador Lindbergh Farias (Of. nº 35/2013 - GLDBAG).
- (88) Em 12.03.2013, volta a pertencer ao Bloco Parlamentar União e Força a vaga anteriormente cedida ao PP (Of. nº 55/2013 - BLUFOR).
- (89) Em 12.03.2013, o Senador Sodré Santoro é designado membro suplente do Bloco Parlamentar União e Força na Comissão, em substituição ao Senador Morazildo Cavalcanti (OF. BLUFOR nº 029/2013).
- (90) Nova proporcionalidade: (sessão do Senado Federal de 12/03/2013)
"A Presidência comunica aos Srs. Líderes que - tendo em vista o Ofício nº 025, de 2013, e respectivo aditamento, da Liderança do Bloco União e Força, de solicitação de ajuste na composição das Comissões Permanentes desta Casa, tendo em vista a Nota Técnica da Secretaria-Geral da Mesa assinada pelos Líderes do PMDB, PT, PSDB, PTB, PP, PR, DEM, PSB, PCdoB, PSD e PPL – determina a publicação do recálculo da proporcionalidade partidária para as Comissões Permanentes do Senado Federal, ajustado ao resultado definitivo das eleições de 2010, em virtude da retotalização de votos pela Justiça Eleitoral e da decisão dos Líderes Partidários.
Assim, a Presidência, dando cumprimento a este critério estabelecido pelas Lideranças, solicita aos Srs. Líderes que procedam aos ajustes necessários na composição dos colegiados técnicos da Casa."
- (91) Bloco Parlamentar da Maioria: 7 titulares e 7 suplentes (1 vaga compartilhada).
Bloco de Apoio ao Governo: 7 titulares e 7 suplentes (1 vaga compartilhada).
Bloco Parlamentar Minoría: 4 titulares e 4 suplentes.
Bloco Parlamentar União e Força: 4 titulares e 4 suplentes.
- (92) Em 19.03.2013, são designados membros titulares os Senadores Armando Monteiro, Sodré Santoro, Magno Malta e Antonio Carlos Rodrigues, e membros suplentes os Senadores Gim, Eduardo Amorim, Blairo Maggi e Alfredo Nascimento para integrarem o Bloco Parlamentar União e Força na Comissão (Of. BLUFOR 44/2013).
- (93) Em 20.03.2013, o PSOL passa a integrar o Bloco de Apoio ao Governo, nos termos do Ofício GSRR nº 43/2013).
- (94) Em 11.04.2013, vago em virtude de o Senador Sodré Santoro não exercer mais o mandato, devido ao retorno do titular Senador Mozarildo Cavalcanti.
- (95) Em 15.04.2013, o Senador Mozarildo Cavalcanti é designado membro titular do Bloco Parlamentar União e Força na Comissão (OF. nº 81/2013-BLUFOR).
- (96) Em 17.04.2013, publicada no D.O.U. a Resolução nº 11, de 2013, que amplia para 27 o quantitativo de vagas da Comissão, distribuídas em obediência à proporcionalidade partidária.
- (97) Em 18.04.2013, o Senador Aloysio Nunes Ferreira deixa a suplência e passa a ser membro titular; os Senadores Cicero Lucena e Flexa Ribeiro são designados membros suplentes pelo Bloco Parlamentar da Minoría, na Comissão (Of. 122/2013-GLPSDB).
- (98) Em 23.04.2013, o Senador Randolfe Rodrigues é designado membro titular do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão (Of. 72/2013-GLDBAG).
- (99) Em 23.04.2013, o Senador Eduardo Suplicy deixa a suplência e passa a ser membro titular do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão (Of. 73/2013-GLDBAG).
- (100) Em 24.04.2013, o Senador Lobão Filho é designado membro suplente do Bloco Parlamentar da Maioria na Comissão (Of. 166/2013-GLPMDB).
- (101) Em 07.05.2013, a Senadora Angela Portela é designada membro suplente do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão (Of. 078/2013-GLDBAG).
- (102) Em 14.05.2013, o Senador Vicentinho Alves é designado membro suplente do Bloco Parlamentar União e Força na Comissão, em substituição ao Senador Alfredo Nascimento (Of. nº 112/13 - BLUFOR).
- (103) Em 23.05.2013, o Senador Paulo Paim é designado membro suplente do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão (Of. 086/2013-GLDBAG).
- (104) Em 04.06.2013, o Senador Wellington Dias é designado membro suplente do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão (Of. 088/2013-GLDBAG).
- (105) Em 01.07.2013, o Senador Lindbergh Farias é designado membro suplente do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão, em substituição ao Senador Paulo Paim (Of. 096/2013-GLDBAG).
- (106) Em 09.07.2013, o Senador Romero Jucá deixa a suplência e passa a ser titular do Bloco Parlamentar da Maioria, na Comissão (Of. 217/2013-GLPMDB).
- (107) Em 10.07.2013, o Senador Paulo Davim é designado membro suplente do Bloco Parlamentar da Maioria na Comissão, em substituição ao Senador Lobão Filho (Of. 225/2013-GLPMDB).
- (108) Em 11.07.2013, o Senador Lobão Filho é designado membro suplente do Bloco Parlamentar da Maioria na Comissão, em substituição ao Senador Paulo Davim (Of. 243/2013-GLPMDB).
- (109) Em 06.08.2013, o Senador Paulo Davim é designado membro suplente do Bloco Parlamentar da Maioria na Comissão, em substituição ao Senador Lobão Filho (Of. 243/2013-GLPMDB).
- (110) Em 06.08.2013, o Senador Ciro Nogueira é designado membro suplente do Bloco Parlamentar da Maioria na Comissão (Ofício nº 236/2013-GLPMDB).
- (111) Em 07.08.2013, vago em virtude de o Senador Ataídes Oliveira não exercer mais o mandato devido ao retorno do titular, Senador João Ribeiro.
- (112) Em 15.08.2013, os Senadores Flexa Ribeiro e Cyro Miranda são designados como suplentes na Comissão (Ofício nº 158/2013-GLPSDB).

- (113) Em 17.09.2013, o Senador Alfredo Nascimento é designado membro suplente do Bloco Parlamentar União e Força, em substituição ao Senador Vicentinho Alves (Ofício nº 171/2013 - BLUFOR).
- (114) Em 24.09.2013, o Senador Lobão Filho é designado membro suplente do Bloco Parlamentar da Maioria, em substituição ao Senador Paulo Davim (Ofício nº 274/2013 - GLPMDB).
- (115) Em 02.10.2013, o Senador Paulo Davim é designado membro titular do Bloco Parlamentar da Maioria na Comissão, em substituição ao Senador Eunício Oliveira (Ofício nº 278/2013-GLPMDB).

REUNIÕES ORDINÁRIAS:
SECRETÁRIO(A): EDNALDO MAGALHÃES SIQUEIRA
TELEFONE-SECRETARIA: 3303-3972
FAX: 3303-4315

PLENÁRIO Nº 3 - ALA ALEXANDRE COSTA
TELEFONE - SALA DE REUNIÕES:
E-MAIL: scomccj@senado.gov.br



SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA
SECRETARIA DE COMISSÕES
COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES DO SENADO
FEDERAL

**3ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA
54ª LEGISLATURA**

**Em 8 de outubro de 2013
(terça-feira)
às 14h30**

PAUTA

57ª Reunião, Extraordinária

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ

	Deliberativa
Local	Sala de Reuniões nº 3, da Ala Senador Alexandre Costa, Anexo II, Senado Federal.

PAUTA

ITEM 1

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 22A, de 2000

- Não Terminativo -

Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 35-A e 35-B ao ADCT, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.

Autoria: Senador Antonio Carlos Magalhães

Relatoria: Senador Eduardo Braga

Relatório: Favorável à Proposta, na forma da Emenda Substitutiva que apresenta.

Observações:

- *Em 30/08/2013, foi recebida a Emenda nº 1, de autoria do Senador Eunício Oliveira;*
- *Em 04/09/2013, foi recebida a Emenda nº 2, de autoria do Senador Sérgio Souza;*
- *Em 09/09/2013, foi recebida a Emenda nº 3, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues;*
- *Em 12/09/2013, foi recebida a Emenda nº 4, de autoria do Senador Wellington Dias;*
- *Em 24/09/2013, foi recebida a Emenda nº 5, de autoria do Senador Romero Jucá;*
- *Em 25/09/2013, foram recebidas as Emendas nºs 6, de autoria do Senador Humberto Costa, e 7, de autoria do Senador Rodrigo Rollemberg;*
- *Em 30/09/2013, foi recebida a Emenda nº 8, de autoria do Senador Francisco Dornelles;*
- *Em 01/10/2013, foi recebido Voto em Separado do Senador Pedro Taques, com voto contrário à Proposta;*
- *Em 02/10/2013, foram recebidas as Emendas nº 9, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares; nº 10, de autoria do Senador Blairo Maggi; nº 11, de autoria do Senador Paulo Davim; e nº 12, de autoria do Senador Francisco Dornelles (dependendo de relatório);*
- *Em 03/10/2013, foram recebidas as Emendas nºs 13 e 14, de autoria do Senador Vital do Rêgo; nº 15, de autoria do Senador Luiz Henrique; e nºs 16 a 18, de autoria do Senador Aécio Neves (todas dependendo de relatório);*
- *Em 04/10/2013, foram recebidas as Emendas nº 19, de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti ; nºs 20 a 22, de autoria do Senador Pedro Simon; nº 23, de autoria do Senador Pedro Taques; e nºs 24 a 27, de autoria do Senador José Agripino (todas dependendo de relatório);*
- *Em 02/10/2013, a Presidência concedeu vista coletiva, nos termos regimentais.*

Textos disponíveis:

[Avulso da matéria](#)

[Emendas apresentadas nas Comissões](#)

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

[Voto em separado](#)

[Relatório](#)

1

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA e CIDADANIA, sobre a **Proposta de Emenda à Constituição nº 22-A, de 2000**, que “altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 35-A e 35-B ao ADCT, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica”.

Relator: Senador **EDUARDO BRAGA**

**1. RELATÓRIO**

Submete-se a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ - a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 22-A, de 2000 (nº 565, de 2006, na Câmara dos Deputados).

A referida Proposta, que tem como primeiro signatário o nobre Senador Antônio Carlos Magalhães, visava, na origem, tornar obrigatória toda a programação constante da lei orçamentária anual. Aprovada em segundo turno no Plenário do Senado Federal, em 02 de agosto de 2006, a matéria seguiu para apreciação da Câmara dos Deputados.

A Câmara dos Deputados, ao analisar o tema, alterou profundamente o teor da PEC votada no Senado Federal. O texto final foi aprovado em segundo turno no dia 02 de agosto de 2013 e retornou ao Senado Federal no dia 09 do mesmo mês.

Da análise dos dispositivos constantes da PEC aprovada na Câmara dos Deputados, depreendem-se os seguintes objetivos da alteração do texto constitucional:

1. tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica;

2. limitar o total da programação de execução obrigatória a valor correspondente a 1% da receita corrente líquida, conforme definida no projeto de lei orçamentária;

3. fazer corresponder as programações de execução obrigatória às emendas individuais apresentadas ao projeto de lei orçamentária;

4. garantir que a execução das programações obrigatórias se dê de forma isonômica entre os autores das emendas, *possivelmente* com o propósito subjacente de impedir preferências ou privilégios em função da filiação partidária do parlamentar;

5. definir regras procedimentais para que impedimentos de ordem técnica e legal possam ser resolvidos tempestivamente;

6. permitir o contingenciamento das despesas obrigatórias que especifica, mas limitando o contingenciamento à fração das despesas discricionárias atingidas por esse expediente;

7. assegurar o controle externo;

8. definir que as regras de execução de transferências de recursos da União a Estados, Distrito Federal e Municípios não sejam as mesmas das demais despesas, assemelhando-as a transferências obrigatórias nos termos da lei de diretrizes orçamentárias (contraponto a transferências voluntárias);



9. definir regra transitória para a execução de restos a pagar de programações derivadas de emendas individuais - restos a pagar esses inscritos nos dois exercícios anteriores ao de entrada em vigor da emenda constitucional, com a indicação dos valores-limite para essa execução nos dois primeiros anos subsequentes ao de promulgação da emenda constitucional;

10. regular a possível interferência do limite dos gastos com ações e serviços de saúde na execução obrigatória das programações selecionadas.

O Substitutivo da Câmara à Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000, foi considerado, pela Presidência do Senado, proposta nova, sendo numerado como 22-A, de 2000, e encaminhado ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, estando sujeito às disposições específicas dos arts. 354 e seguintes do Regimento Interno.

A proposição recebeu 8 emendas.

As Emendas de nºs 1, 2, 3, 4 e 7, de autoria dos Senadores EUNÍCIO OLIVEIRA, SÉRGIO SOUZA, RANDOLFE RODRIGUES, WELLINGTON DIAS e RODRIGO ROLLEMBERG, respectivamente, têm por objetivo principal destinar metade dos recursos reservados a emendas individuais a ações e serviços de saúde, os quais não irão compor base de cálculo de recursos mínimos a que se refere o art. 198, § 2º, inc. I, da Constituição Federal.

A Emenda nº 5, de autoria do Senador ROMERO JUCÁ, apresenta substitutivo ao texto da Câmara dos Deputados, com o objetivo de dar as mesmas providências encetadas pela proposta original, mas fazendo uso de mecanismos e sistemáticas diversos.



A Emenda nº 6, de autoria do Senador HUMBERTO COSTA, tem por objetivo aperfeiçoar o sistema de financiamento da saúde.

A Emenda nº 8, de autoria do Senador Francisco Dornelles, remaneja para o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias as disposições constantes da PEC nº 22-A, de 2000, com alguns ajustes, até que a lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, incisos I e II, da Constituição, entre em vigor.



2. ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 356, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade de PEC, bem como sobre elas emitir parecer quanto ao mérito.

Destaque-se, de antemão, que não há óbice relativo à constitucionalidade formal da Proposta.

Igualmente, não há inconstitucionalidade por lesão a limitação material ao poder de reforma da Constituição Federal.

No tocante à juridicidade, avaliamos que a Proposta cumpre as exigências de inovação, efetividade, espécie normativa adequada, coercitividade e generalidade.

Em relação à técnica legislativa, consideramos que a proposição atende aos requisitos formais determinados pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis” e regulamenta o parágrafo único do art. 59 da CF.

Quanto ao mérito, é inegável que a aprovação desta PEC é uma legítima exigência do Congresso Nacional e da própria sociedade brasileira, por representar um avanço no sentido de fortalecer a participação do Parlamento na alocação dos recursos públicos.

Trabalhamos na elaboração de um Substitutivo no intuito de cumprir dois objetivos básicos. Primeiro, o de manter o espírito da proposta original, qual seja: adotar o regime impositivo para efeito da execução das emendas parlamentares. O segundo objetivo foi o de aperfeiçoar esse regime para adequá-lo ao cenário socioeconômico do país, notadamente ao quadro geral das restrições econômico-financeiras que pairam sobre o globo da peça orçamentária, bem como à necessidade de que se apliquem regras claras, inequívocas e estáveis à definição do limite mínimo de dispêndios que a União deve observar para efeito de ações e serviços públicos de saúde.

Com tais metas como norte para a nossa relatoria, iniciamos processo de negociação com o governo e com as lideranças da Câmara e do Senado, para buscar um texto de consenso e que, em especial, apresentasse avanço real no debate sobre o financiamento à saúde. Ao longo do processo, foram fundamentais a profícua atuação dos **Senadores Humberto Costa, José Pimentel, Waldemir Moka, Eduardo Amorim e Paulo Davim**, sem os quais o Substitutivo que ora submeto à apreciação desta Comissão não seria possível. Pois bem.

No tocante ao regime impositivo e à sua forma de adoção, queremos prestar-lhes alguns esclarecimentos. O núcleo da proposta são as emendas individuais. Essa categoria de emenda, passível de aprovação no limite de um por cento da receita corrente líquida, é



SF/13604.23825-31

favorecida pelo regime impositivo, na medida em que tornamos obrigatória sua execução orçamentária e financeira.

Além de obrigatória, também buscamos assegurar que a execução ocorra equitativamente, afastando a possibilidade de favorecimentos, preferências e privilégios de qualquer sorte, particularmente em face, por exemplo, da filiação partidária de quem haja proposto a emenda em vias de execução. Dando um sentido teleológico à proposta, mantivemos a ideia de que metade das emendas individuais seja destinada a ações e serviços públicos de saúde, computando-se esse montante para efeito de apuração do limite de gastos, nessa área, que a Constituição determina à União.

Cabe menção particular à providência de conciliar o caráter obrigatório das emendas individuais com a disciplina administrativa e fiscal aplicada às programações orçamentárias como regra geral. Para esse efeito, estabelecemos que a futura lei complementar de finanças públicas disporá sobre a execução equitativa das programações orçamentárias de caráter obrigatório. Também propusemos que essa lei trate das normas e dos procedimentos que deverão reger tanto a execução de despesas que restem a pagar ao final de exercícios financeiros, quanto a inexecução da programação obrigatória em casos de impedimentos técnicos ou legais ou de limitações ou contingenciamentos.

Contudo, enquanto não for elaborada essa lei complementar, as regras para se revolverem eventuais impedimentos técnicos e legais à execução das emendas serão as definidas no art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no qual propomos inserir cinco incisos.



Dessa forma, compatibiliza-se a ideia da execução impositiva das emendas com a necessária responsabilidade fiscal: até que venha a lei complementar – a ser profundamente debatida neste Congresso Nacional, certamente – a execução das emendas já será impositiva, nos termos ora propostos, mas, se houver impedimentos técnicos e legais, aplicável será o art. 35 do ADCT.

Na hipótese de programações que se realizem por intermédio de estados e municípios, tivemos o cuidado de prever que a lei de diretrizes orçamentárias, respeitando o caráter obrigatório dessas programações, estabeleça os termos pelos quais serão realizadas as correspondentes transferências de recursos.

Há alguns dispositivos reservados, especificamente, a ações e serviços públicos de saúde. Além de assegurar que metade das emendas individuais as contemple, são propostas regras que disciplinem o limite mínimo das aplicações de recursos, pela União, nessas ações e serviços. A ideia é substituir a atual sistemática de cálculo desse limite mínimo, fundada no art. 5º da Lei Complementar nº 141, de 2012, que, por sua vez, foi inspirada na Emenda Constitucional nº 29, de 2000.

De acordo com a regra em vigor, a União deve aplicar em saúde o valor das despesas empenhadas no exercício financeiro anterior, acrescido, no mínimo, da variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida nesse mesmo exercício. Ao final das contas, trabalhamos, na atualidade, com sistemática baseada em regra de incremento, à qual alguns emprestam a denominação “efeito catraca”. Incremento ou “catraca”, o fato é que a União vem perdendo terreno, para Estados e Municípios, no cômputo geral dos gastos públicos em saúde. Em 2000,



SF/13604.23825-31

a União respondia por 58,6% dos gastos totais, cabendo o restante a Estados e Municípios. Hoje, essa participação não chega a 46%.

A ideia, portanto, é criar regra que aproxime a União de seus parceiros na promoção de ações e serviços públicos de saúde. Exatamente por isso, propomos que a União destine o mínimo de quinze por cento de sua receita corrente líquida a essas ações e serviços. Esses quinze por cento da receita corrente líquida substituiriam a regra atual e seriam somados aos doze por cento que Estados e Distrito Federal aplicam, bem como a outros quinze por cento a cargo de Municípios e, também, do Distrito Federal.

Naturalmente, propomos que haja regra de progressão para que se atinja o limite mínimo de quinze por cento da receita corrente líquida. No Substitutivo que ora apresento – acatando a emenda do Senador Humberto Costa, porém avançando quanto à regra de progressão lá sugerida – essa progressão ocorreria ao longo de cinco exercícios financeiros: em 2014, com a aplicação de 13,2%; em 2015, de 13,7%; em 2016, de 14,1%; em 2017, de 14,5%; em 2018, finalmente, de 15%.

A progressão não implica perdas de qualquer sorte. Pelas regras atuais, a União aplicaria, em 2014, algo como 90,1 bilhões de reais em saúde. Pela regra aqui proposta, esse montante subiria para 96,0 bilhões de reais. E, assim, sucessivamente, culminando, em 2018, com despesas, em ações e serviços públicos de saúde, da ordem 147,8 bilhões de reais, contra 125,0 bilhões caso mantivéssemos a presente sistemática de cálculo dos recursos mínimos.

Por fim, parece-nos fundamental compartilhar com os Nobres Colegas algumas considerações. Quanto à utilização da receita corrente líquida na destinação dos recursos, gostaríamos de contrapor que a



destinação de percentual da Receita Corrente Bruta (RCB) para as ações e serviços de saúde não seria adequada. A RCB inclui recursos que são transferências constitucionais a estados e municípios. Dessa forma, o Governo Federal não dispõe integralmente dos recursos da RCB.

Ainda, destacamos que é a primeira vez que se apresenta uma proposta efetiva e global de vinculação da receita da União para financiamento em saúde. É a primeira vez que se consegue articular proposta de consenso sobre financiamento a saúde que não tenha como marco temporal o ano de 2022.

O quadro abaixo ilustra os dados acima expostos:

Anos	Regra atual R\$ bi	Regra Proposta R\$ bi	RCL ano corrente %	Aumento regra atual (a)	Diferença para regra atual (b)	Emendas Impositivas (50%) + Royalties (c)	Gasto a mais União (a) + (b) – (c)
2013	83,6	-	-	-	-	-	-
2014	90,1	96,0	13,20%	6,5	5,9	3,8	8,6
2015	97,7	105,2	13,70%	7,6	7,5	4,3	10,8
2016	106,0	117,6	14,10%	8,2	11,7	5,2	14,7
2017	115,0	131,4	14,50%	9,1	16,4	6,3	19,2
2018	125,0	147,8	15,00%	10,0	22,8	7,2	25,6

Fonte: Poder Executivo Federal
Memo:
RCL 2014 = PLOA 2014 .
RCL 2015 em diante = estimada como 13,7% do PIB (média dos últimos 5 anos)
PIB 2014 = R\$ 5,2 trilhões
PIB 2015 = R\$ 5,6 trilhões

Quanto às emendas, a despeito de não as termos incorporado em sua integralidade, aproveitamos a filosofia e o espírito das providências que propõem, fazendo-os constar do nosso Substitutivo.



3. VOTO

Ante todo o exposto, votamos pela constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da PEC nº 22-A, de 2000, e, no mérito, por sua aprovação, na forma da seguinte emenda substitutiva:



EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 22-A, DE 2000

Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal e o art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 165.**

.....

§ 9º

.....

III – dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de

caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166.” (NR).

“**Art. 166.**

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de um por cento da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 10. A execução do montante previsto no § 9º será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação a custeio de pessoal ou encargos sociais.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a um por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165.

§ 12. As programações orçamentárias previstas no §9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica ou legal, bem como por motivo de caso fortuito ou força maior.

§ 13. É obrigatória, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, a transferência da União a Estados, Distrito Federal e Municípios para execução da programação prevista nos §11 deste artigo.”

“**Art. 198.**

§2º

I – no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a quinze por cento;

§3º

I – os percentuais de que tratam os incisos II e III do §2º;

.....” (NR).

Art. 2º O art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 35.**

.....



§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I, II e III, serão obedecidas as seguintes normas:

.....
IV – no caso de impedimento de ordem técnica ou legal no empenho da despesa que integre a programação na forma do § 11 do art. 166, serão adotadas as seguintes medidas:

a) em até cento e vinte dias após a sanção da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública notificarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

b) em até trinta dias após o término do prazo previsto na alínea a, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento não tenha sido superado;

c) até 30 de setembro, ou observado o prazo de trinta dias após o término do prazo previsto na alínea b, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei ao Congresso Nacional para remanejamento da programação indicada na alínea b;

d) até 20 de novembro, ou observado o prazo de trinta dias após o término do prazo previsto na alínea c, não havendo deliberação do Congresso Nacional sobre o projeto de que trata a alínea c, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária;

V – após o prazo previsto na alínea d do inciso IV deste parágrafo, as programações orçamentárias previstas no §11 do art. 166 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista na alínea a do inciso IV deste parágrafo, bem como por motivo de caso fortuito ou força maior;

VI – os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 do art. 166, até o limite de 0,5% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior;

VII – Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 do art. 166, poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias;

VIII – Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, III, considera-se equitativa o tratamento igualitário dado à execução das programações de caráter obrigatório.” (NR).

Art. 3º O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição será cumprido progressivamente, garantido, no mínimo:



SF/13604.23825-31

I – 13,2% da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

II – 13,7% da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

III – 14,1% da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

IV – 14,5% da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

V – 15% da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 4º As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeadas com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o §1º do art. 20 da Constituição, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do §2º do art. 198 da Constituição.

Art. 5º Fica revogado o inciso IV do § 3º do art. 198 da Constituição.

Art. 6º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício de 2014.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Pedro Taques

VOTO EM SEPARADO – CCJC
(ao Substitutivo da Câmara à PEC nº 22-A, de 2000,
recebida daquela Casa sob o nº 565, de 2006)

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o substitutivo da Câmara dos Deputados ao Substitutivo da Câmara à PEC nº 22-A, de 2000, recebida daquela Casa sob o nº 565, de 2006, que “Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal e acrescenta arts. 35-A e 35-B ao ADCT, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.”



SF/13986.08197-13

I – ANÁLISE DA MATÉRIA

Tenho lutado, como candidato e parlamentar, pelo Orçamento Impositivo. Por tal expressão, entendo a vigência da lei orçamentária como expressão real do programa de trabalho da Administração Pública e de planejamento da aplicação dos recursos públicos, ou de “fixação da despesa”, nos termos ordenados pela Constituição Federal.

Por tais motivos, não posso senão expressar minha mais indignada rejeição a este simulacro de norma constitucional veiculado por este Substitutivo. Este texto não tem rigorosamente nada a ver com Orçamento Impositivo.

Certamente, os partidários mais radicais da submissão do Legislativo ao Executivo estarão também votando contra a proposta, por temer que alguma fresta – por mais inepta que seja – surja na muralha da cooptação de parlamentares para votar com o Executivo em troca de favores. Mas as minhas razões para não coonestar esta simulação de autonomia legislativa são exatamente as opostas às suas.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Pedro Taques

Sou contrário porque a PEC é uma sequência interminável de inconsistências técnicas. Sou contrário porque a PEC não altera a essência dos mecanismos de cooptação do Legislativo que hoje corroem o princípio de independência dos Poderes. Finalmente, sou contrário porque o que se pretende passar aqui por Orçamento Impositivo é uma vergonha institucional que apequena, em vez de fortalecer, o papel do Congresso Nacional na República.

I.1 – INCONSISTÊNCIAS TÉCNICAS NO ATACADO E NO VAREJO

O texto da PEC 565 traz uma inacreditável sucessão de inconsistências e erros técnicos, evidenciados e discutidos minudentemente pelo Estudo n1/2013 – CONORF, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Neste Voto, trago apenas uma indicação sintética dos principais erros (que, pela sua própria incoerência, não necessitam maiores elaborações para serem compreendidos e rechaçados).

O novo § 10 a ser acrescentado ao art. 165 da Constituição diz que receita e despesa no orçamento “devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal”. Ora, além de ser redundante – pois não se admite documentos oficiais onde não conste tão somente a verdade – a alteração é inútil, pois se erros e omissões persistem não será com uma exigência genérica de “fidedignidade” que serão superados. Se a sua origem era o descumprimento da Constituição, continuar-se-á a descumpri-la pois não se criam meios de punir os seus perpetradores; se derivava de imprecisão de critérios legais, a mera menção a “fidedignidade” não oferece qualquer recurso de objetividade que auxilie o administrador honesto.



SF/13986.08197-13



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Pedro Taques

O § 9º acrescido ao art. 166 dá às “emendas individuais” de parlamentares um limite de um por cento da Receita Corrente Líquida (RCL), dentro do qual “serão aprovadas” e cria a obrigação dos entes federados “beneficiários” divulgá-las em audiência pública. Falarei mais adiante sobre o princípio de fixar um valor específico para emendas parlamentares, seja como piso seja como teto. Mas o texto proposto não deixa claro sobre qual valor está falando (se do valor da RCL proposta pelo Executivo ou se do valor resultante das reestimativas eventualmente procedidas de forma legítima com base no art. 166, § 3º. Inc. III, alínea ‘a’ da Constituição), e é incoerente com o parágrafo seguinte (pois prevê 1 % da RCL prevista em alguma fase – indefinida - do projeto de lei orçamentária, quando o valor de execução obrigatória do parágrafo seguinte refere-se a 1% da RCL realizada no exercício anterior”. Além disso, a obrigação de aprovar as emendas (que se deduz da expressão “serão aprovadas”) retira do Poder Legislativo a sua prerrogativa constitucional de elaborar a lei, uma vez que obriga a que qualquer dispositivo proposto por um parlamentar individual seja automaticamente incorporado ao texto da lei. Em outras palavras, a capacidade de determinar qual é a despesa pública lícita e autorizada – ainda que uma parcela da mesma – deixa de ser resultante da interação constitucional dos diferentes agentes de representação popular eleitos pela maioria do povo (o Presidente da República, que subscreve o projeto de lei; o conjunto dos parlamentares eleitos, que aprova) e passa a pertencer individualmente ao parlamentar, conferindo-lhe um privilégio que nenhum representante popular recebe no ordenamento jurídico – exatamente para minimizar o risco de abusos de um poder assim tão concentrado.

Neste ponto, a interpretação sistemática revela outra inconsistência das piores possíveis para a boa gestão financeira: a obrigação de aprovar programações de emendas individuais, e de executá-las no limite de



SF/13986.08197-13



1% da RCL, ressuscita a maldição das “janelas orçamentárias”, ou seja, a abertura no orçamento de programações de trabalho cujo valor total do seu objeto (obra ou serviço) seja muito maior que o valor efetivamente alocado no orçamento. Um parlamentar pode, pelo texto da PEC, incluir uma programação destinada a uma obra de um bilhão de reais (um trecho ferroviário relativamente extenso, por exemplo, facilmente atingirá essa cifra) com uma emenda de valor irrisório (por exemplo, cinquenta mil reais). Esta programação terá que ser aprovada, inserida no orçamento e executada até o limite da emenda – o que é uma garantia de obras inacabadas e desperdício, pois os valores acrescidos não são suficientes para a conclusão da obra e mesmo assim terão de ser executados exclusivamente até o limite parcial e arbitrário de um por cento da receita.

Em seguida, a obrigação de divulgar as emendas em audiência pública passaria a ser imposta pela Constituição Federal aos entes estaduais e municipais, em clara invasão de suas prerrogativas de auto-organização, já que não se alteram as reservas de competência legiferante estabelecidas pelos arts. 22 e 24 da Carta – e não fica claro qual Poder ou agente público do ente é obrigado a dar-lhe cumprimento. Mais, a inserção de tal obrigação no texto, cumulativamente com a anterior, implica em que a obrigatoriedade de divulgação seja uma condição de procedimento para a execução da despesa, e sua ausência (que independe do Executivo Federal) seja impedimento à execução da emenda supostamente “impositiva”. Além disso, como o objeto das mencionadas audiências é dar conhecimento sobre as emendas (vez que não se menciona outro), tratar-se-á de obrigação redundante e ineficiente, pois o Congresso Nacional já divulga toda e qualquer informação sobre as emendas pela Internet, alcançando potencialmente toda a população interessada, enquanto qualquer audiência pública tem inevitavelmente, por óbvias razões





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Pedro Taques

físicas, um efeito muito mais limitado em relação ao número de pessoas que atinge.

O novo § 10 do art. 166, cerne da emenda, estabelece obrigatória a execução “de forma isonômica” (*sic*) da programação introduzida na lei orçamentária por emendas individuais até o limite de 1 % da RCL realizada no exercício anterior. Em primeiro lugar, o dispositivo constitucionaliza um conceito que até o momento é estritamente regimental, o de emendas “individuais”, prática desaconselhável por vincular a Carta Magna a elementos estritamente procedimentais do Legislativo. Ademais, não se sabe o que é “execução isonômica”. A “isonomia” mencionada pode ser julgada em relação a cada emenda, ou a cada autor de emenda, ou a cada ente beneficiário, ou a cada cidadão brasileiro que entrega, com seus impostos, os recursos que irão permitir a execução. Também se pode questionar a suposta “isonomia” em relação a cada uma das fases da execução da despesa, de modo a esperar que um empenho de tantos mil reais em uma emenda exija o empenho do mesmo valor em todas as demais; em seguida, o pagamento de alguma quantia em alguma imponha que sejam pagos os mesmos valores em todas as outras. Não se sabe, igualmente, qual o prazo temporal será utilizado para apurar algum dos vários possíveis fluxos orçamentários ou financeiros que pudessem ser rotulados de “isonômicos”. Ou seja, o cumprimento dessa exigência de “isonomia” seria um impeditivo absoluto à própria ideia insinuada na PEC de uma execução integral das emendas parlamentares – até porque a execução de um convênio objeto de uma emenda em um Estado não tem rigorosamente nada a ver com a execução direta de uma obra federal alcançada por outra emenda (e ambas passariam a limitar-se mutuamente por força da suposta “isonomia”).



SF/13986.08197-13



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Pedro Taques

O proposto § 11 do art. 166, tentando mitigar a impossibilidade fática do parágrafo anterior, retira a coercitividade da execução das emendas, ao prever a (óbvia) circunstância de que pode haver “impedimentos de ordem técnica ou legal” à execução dessas programações. Ora, mesmo sem considerar possíveis alegações de impossibilidade técnica da execução “isonômica”, como apontado no parágrafo anterior, a previsão desta excepcionalidade contraria a própria finalidade da Proposta, pois permite que uma condição técnica qualquer estabelecida em manual torne inócua qualquer programação emendada. A indefinição do conceito de “impedimento técnico” permite, ainda, que o Executivo imponha qualquer tipo de objeção (mesmo de mérito finalístico) à execução da emenda. Além disso, determina que “os Poderes” publicarão as razões do impedimento até 30 de junho, o que nada diz acerca de impedimentos que eventualmente surjam no segundo semestre e que ficariam sem execução e sem justificativa.

O acréscimo de um § 12 do art. 166 tenta reproduzir no âmbito constitucional algo semelhante ao mecanismo prudencial do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), prevendo genericamente que se a meta de resultado fiscal não puder ser cumprida o valor da execução obrigatória será reduzido “em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias”. Este dispositivo começa por constitucionalizar mais um leque de conceitos técnicos estão longe de ter sua definição pacificada mesmo no âmbito técnico (“reestimativa da receita”, “meta de resultado fiscal”, “despesas discricionárias”), levando a indeterminações no comando constitucional. Além disso, e mais importante, não fixa para esse exercício de contenção de despesa os parâmetros precisos da LRF (ou seja, a periodicidade bimestral, a proporção predeterminada das despesas, a obrigatória reversibilidade da limitação quando



SF/13986.08197-13



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Pedro Taques

recuperada a trajetória do resultado fiscal), incorporando pela primeira vez ao ordenamento jurídico pátrio a prática atual e arbitrária do “contingenciamento” incondicionado – prática do Executivo que não tem nenhuma base legal e que passaria a tê-lo, o que faz com que a PEC legitime um dos maiores responsáveis pelo descumprimento da lei orçamentária, pela fragilização institucional do Legislativo no processo orçamentário e pela ineficiência do planejamento e administração financeira. Adicionalmente, a ausência de definição da periodicidade permitiria ao Executivo prorrogar quase indefinidamente, dentro do exercício, a execução alegando a necessidade de verificar o cumprimento da meta fiscal; a indefinição de qual é a “meta fiscal” permitirá ao Executivo estabelecer na lei de diretrizes orçamentárias metas “sob medida” (inclusive criando novas metas além dos atuais resultados primário e nominal) para fundamentar a objeção à execução com base no seu não-atingimento.

O novo § 13 do art. 166 impõe que a execução das emendas individuais objeto da PEC seja demonstrada bimestralmente, receba manifestação “específica” (ou seja, o exame individual de cada programação incluída por emenda individual) no parecer prévio formulado pelo Tribunal de Contas da União às contas anuais do Presidente da República, e que seja fiscalizada e avaliada quanto aos resultados obtidos. Ora, estamos tratando de um total de 14.850 programações individuais¹, que no entanto representam apenas um por cento da receita da União. Esse valor ínfimo em termos relativos estaria mobilizando uma enorme quantidade dos escassos recursos disponíveis para controle, envolvidos na formulação de pareceres individuais nas contas do governo (tanto da Controladoria-Geral da União quanto do Tribunal de Contas

¹ 594 congressistas, multiplicados por 25 emendas individuais (Resolução nº 01/2006-CN, art. 49)



SF/13986.08197-13



da União), bem como do acompanhamento e avaliação (atividades complexas que, necessariamente, teriam de ser realizadas individualmente, por tratar-se de programações orçamentárias com objeto próprio) – tudo isto em detrimento da fiscalização e acompanhamento dos demais noventa e nove por cento da despesa. Apenas para exemplificar, em abril de 2013 havia 2.417 Analistas de Finanças e Controle na CGU² e 1.558 Auditores Federais de Controle Externo (área Controle Externo) no TCU³, totalizando 3975 profissionais de controle. São 3,7 fiscalizações ao ano para a totalidade dos recursos humanos de controle interno e externo, supondo que nada mais verificassem, o que representa uma evidente e absurda distorção nas prioridades do controle, em prejuízo da fiscalização sobre gastos públicos e atos de gestão que representem verdadeiramente aspectos de materialidade, risco e relevância para o Erário e para os objetivos governamentais. As atuais estruturas de fiscalização da execução da despesa, quer da Administração Direta, quer de entes contratados como a Caixa Econômica Federal, já não conseguem acompanhar as grandes obras e contratos em que se esvai o dinheiro público nas irregularidades – que dirá se tiverem que pulverizar seus poucos recursos em milhares de pequenas emendas individuais.

O § 13 acrescido ao art. 166 determina serem “obrigatórias” as transferências a Estados e Municípios decorrentes dessas emendas também “obrigatórias”. Não se trata de redundância, mas de outro efeito mais insidioso: a mera indicação de um ente como beneficiário de uma emenda parlamentar

² Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Boletim Estatístico de Pessoal – abril 2013. Pg. 88.

³ Tribunal de Contas da União. Demonstrativo da Distribuição de Vagas de Cargo da Secretaria do Tribunal de Contas Da União. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/transparencia/gestao_pessoas/Quadro%20de%20pessoal.pdf>.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Pedro Taques

teria o condão de afastar liminarmente qualquer restrição que esse ente tivesse para o recebimento de recursos nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ora, tais restrições existem exatamente para proteger os contribuintes desses municípios de comportamentos irresponsáveis dos respectivos gestores, prevenindo a destruição das finanças públicas estaduais e municipais que é a pior restrição que pode pesar sobre os respectivos habitantes – exatamente por isso a LRF excepciona de suas restrições apenas as transferências de saúde, educação e assistência social. Este novo dispositivo, se aprovado, faria com que os gestores pudessem impunemente praticar atos lesivos às finanças públicas e, não obstante, seguir recebendo exatamente os recursos nos quais mais interesse político têm (ou seja, aqueles envolvidos na negociação política com as estruturas partidárias e parlamentares). Trata-se de construir a pior estrutura imaginável de incentivo aos gestores subnacionais, indicando-lhes que a gestão fiscal irresponsável não acarretará qualquer restrição ao recebimento dos recursos que mais interesse eleitoreiro despertam.

O novo art. 35-A inserido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias exige o pagamento do saldo de Restos a Pagar inscritos em programações oriundas de emenda constitucional apenas pelos dois exercícios subsequentes à entrada em vigor da Emenda Constitucional, em proporção decrescente da RCL. Em primeiro lugar, o dispositivo é inócuo na medida em que o “pagamento” desses valores empenhados exige a superação das diferentes exigências legais (atendimento aos requisitos para transferências, prestação do serviço contratado e respectiva comprovação), o que não é superado por um comando genérico de “pague-se” (sob pena da Constituição estar ordenando uma mera doação de recursos financeiros do orçamento público aos beneficiários designados nas emendas sob a forma de pagamento sem a respectiva contraprestação). Em segundo lugar, o texto põe em evidência



SF/13986.08197-13



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Pedro Taques

a fragilidade da própria obrigatoriedade pretendida pela PEC: se é necessário obrigar explicitamente o pagamento de Restos a Pagar, é porque o Executivo pode executar uma emenda mediante o seu empenho no exercício⁴, inscrevê-la em Restos a Pagar e simplesmente cancelá-la no exercício seguinte. Nada mais contraditório com a suposta obrigatoriedade da realização dessas despesas, que é o alegado motivo dessa PEC.

Em síntese, a proposição examinada contempla uma quantidade quase inacreditável de inconstitucionalidades, erros técnicos, contradições insanáveis, e inconsistências técnicas que revelam açodamento e desídia na sua deliberação, o que não se coaduna com modificações à Carta Magna.

I.2 – NADA MUDA NA RELAÇÃO ENTRE OS PODERES

Essa PEC tramitando no afogadilho não altera em absolutamente nada os mecanismos de cooptação do Legislativo que hoje impõem a subserviência consentida do Congresso Nacional ao Executivo e destroem o princípio constitucional da independência dos Poderes.

Em primeiro lugar, o exame dos dispositivos da PEC realizado na seção anterior demonstra à saciedade que as programações decorrentes de emendas individuais não terão, com suas modificações, qualquer garantia de maior execução orçamentária e financeira do que no modelo atual. A sua execução, mesmo que a PEC seja aprovada e mesmo dentro do limite arbitrário de um por cento da receita do qual mais adiante se tratará, continuará dependente de vários fatores que escapam completamente ao controle do

⁴ De fato, a execução da despesa é, nos termos da lei, o seu empenho - Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, art. 35: "*Pertencem ao exercício financeiro: [...] II - as despesas nele legalmente empenhadas*"



SF/13986.08197-13



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Pedro Taques

Legislativo: o cumprimento de quaisquer critérios estabelecidos em atos normativos como “impedimentos técnicos e legais” (que podem ser inclusive substancialmente elevados pelo Poder Executivo em relação às atuais exigências, inclusive inserindo critérios de mérito finalístico sob a natureza de “impedimento técnico”); a interpretação que vier a ser dada à questão do “tratamento isonômico” da execução entre emendas, bem como aos requisitos e responsáveis pela divulgação das emendas em audiência pública como condição de sua execução; a forma de implementação das condicionalidades relativas à meta de resultado fiscal; as decisões discricionárias do Executivo relativas à inscrição e cancelamento de Restos a Pagar das respectivas emendas (que seriam perfeitamente compatíveis com o texto da PEC).

Além disso, ainda que não houvesse nenhuma dessas contradições e se pudesse afirmar que estas emendas seriam de fato executadas na sua totalidade até o estágio final do gasto, estar-se-ia falando de uma proporção ínfima do orçamento federal e das próprias emendas parlamentares.

EMENDAS ABRANGIDAS PELA PEC E TOTAL GERAL DE EMENDAS

RCL 2013 estimada (A)	673.387.569.545	
RCL 2012 executada (B)	616.933.349.000	
1 % da RCL 2013 estimada (C)	6.733.875.695	
1 % da RCL 2012 executada (D)	6.169.333.490	
Emendas individuais (E)	8.878.547.454	27,33%
Emendas de bancada (F)	11.939.509.044	36,75%
Emendas de comissão (G)	3.668.091.071	11,29%
Emendas de relator geral (H)	7.998.846.942	24,62%
Emendas de interesse do Congresso (I = E + F + G + H)	32.484.994.511	100,00%
Limite da PEC em relação às emendas do Congresso (C/I)	6.733.875.695	20,73%
Limite da PEC em relação às emendas individuais (C/E)	6.733.875.695	75,84%

Fontes: (A) = Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 - Anexo iii - Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2013 - IX - Demonstrativo da Receita Corrente



SF/13986.08197-13



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Pedro Taques

Liquida prevista na Proposta Orçamentária de 2013, explicitando a metodologia utilizada. (B) Relatório de Gestão Fiscal da União - Poder Executivo - Detalhamento do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida - RGF - Anexo II (LRF, art. 5 5, inciso I, alínea "b"); (C) = 1% de (A); (D) = 1 % de (B); (E)/(F)/(G)/(H) = Sistema SIGA Brasil – Universo LOA2013 - Elaboração Parecer Emenda; (I) = E + F + G + H

Como demonstra o quadro acima, o máximo que a aplicação da PEC envolveria em 2013 equivale a apenas três quartos ao próprio montante das emendas individuais ao orçamento daquele exercício. No entanto, as emendas individuais representam apenas 27,33 % da intervenção do Congresso no Orçamento, pois também são votadas pelos parlamentares as emendas coletivas (bancada e comissão) e as emendas de mérito do Relator Geral previstas no Parecer Preliminar⁵. Tais alterações orçamentárias, envolvendo valores globais e unitários muito maiores, têm o mesmo potencial das emendas individuais para servir à dinâmica de negociação política. Ou seja, a PEC somente afetaria 20,73 % do total de interesse do Legislativo nas alterações orçamentárias. Nessa proporção tão restrita, fica completamente esvaziado, na sua própria premissa, qualquer argumento que vincule a aprovação da PEC a uma maior predominância do Legislativo nas decisões orçamentárias, ou a um maior poder de negociação individual ou coletiva do Parlamento frente ao Executivo. Ou seja, mesmo que as condições fixadas da PEC pudessem ensejar qualquer melhoria institucional do papel do Legislativo – o que não ocorre, como demonstramos-, a abrangência limitadíssima que terá sobre o orçamento impede que tenha qualquer impacto significativo na relação entre Poderes.

Não menos importante na inocuidade da PEC é o fato de que a mesma somente trata, e de forma parcial, uma única entre as várias formas de cooptação e submissão legislativas no presidencialismo de coalizão brasileiro.

⁵ Apresentadas nos termos do art. 52, inciso II, alínea 'g', da Resolução nº 01/2006-CN, envolvendo mérito, já descontadas as emendas de simples ajuste técnico.



SF/13986.08197-13



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Pedro Taques

A literatura técnica e acadêmica demonstra à sociedade que a prevalência decisória do Executivo em nosso sistema de governo vem de duas fontes complementares: os concentrados poderes de agenda do Executivo e os instrumentos de negociação para a captação de apoios no Legislativo.

O primeiro ponto de dominância do Executivo é o seu poder de agenda, ou a capacidade de determinar que propostas serão consideradas pelo Congresso e quando o serão. Tal poder decorre tanto da Constituição quanto das normas infraconstitucionais, em particular os regimentos internos das Casas do Congresso, e inclui como componentes principais as prerrogativas de iniciativa privativa de leis de natureza orçamentária e relativas à administração pública, a capacidade de veto integral ou parcial, o poder de emitir Medidas Provisórias (que sofre, como combate de forma diuturna, permanente abuso na prática) e a prerrogativa de solicitar unilateralmente tramitação de urgência para projetos de sua iniciativa⁶. Nada disso é sequer arranhado pela PEC em discussão.

Certamente, o poder de agenda não predetermina todas as decisões, e exige a negociação política para formação de maiorias parlamentares⁷. E o leque de recursos políticos envolvidos nessa transação não se limita às emendas individuais, mas inclui uma “caixa de ferramentas” que abrange transferências de recursos públicos (provenientes ou não de emendas), a distribuição de cargos de nível ministerial e em todos os escalões hierárquicos

⁶ Montero, Mercedes Garcia. *Presidentes y parlamentos: ¿quien controla la actividad legislativa en América Latina?*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009., pp. 57 e 112-188 (para uma apresentação analítica dos componentes do poder de agenda e uma avaliação comparativa nos presidencialismos latinoamericanos que coloca o Brasil em um dos primeiros lugares de predominância do Executivo); Limongi, Fernando & Figueiredo, Argelina Cheibub. *Bases institucionais do presidencialismo de coalizão*. Lua Nova. 44, p.81-106 (a demonstração clássica do poder de agenda como componente central da dominância do Executivo no presidencialismo brasileiro).

⁷ Montero, Mercedes Garcia. *Presidentes y parlamentos: ¿quien controla la actividad legislativa en América Latina?*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009. p. 273; Palermo, Vicente. *Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo* In Dados, 43 (3), 2000. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2000. p. 8.



SF/13986.08197-13



da administração pública⁸. Assim, qualquer mudança em relação às emendas individuais terá um efeito pouco mais que marginal na dinâmica das relações entre Poderes, pois não toca em absolutamente nada dos demais fatores de negociação que conformam a posição subordinada do Legislativo no presidencialismo de coalizão.

Em síntese, a PEC não garante em absoluto a execução das emendas individuais que menciona; ainda que garantisse, afetaria não mais do que uma parcela minoritária (em 2013, de meros vinte por cento) das alterações de interesse do Legislativo no orçamento federal; e ainda que abordasse tudo, não afeta a maioria dos fatores institucionais e políticos que determinam a posição subordinada do Legislativo na relação entre poderes. Assim, a PEC não traz nenhuma das alegadas vantagens de fortalecimento do Legislativo *vis-à-vis*

⁸ Para um breve repasso pela extensa literatura envolvendo os recursos políticos utilizados para a formação de coalizões por meio de transações de bens políticos entre o Presidente e os legisladores, vide: Raile, Eric D.; Pereira, Carlos; Power, Timothy J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly*, XX(X) 1–12, 2010; Pereira, Carlos & Mueller, Bernardo. *Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro*. Dados. 45(2), 2002; Pereira, Carlos & Mueller, Bernardo. The cost of governing: strategic behavior in Brazil's budgetary process. Department of Economics Working Paper 304. Brasília: Universidade de Brasília/Departamento de Economia, 2003; Araujo, Luis; Pereira, Carlos; Raile, Eric. Bargaining and Governance in Multiparty Presidential Regimes. 12th Annual International Society for New Institutional Economics Conference Paper. Disponível:<<http://papers.isnie.org/paper/122.html>>; Araujo, Luis; Pereira, Carlos; Raile, Eric. Negotiating Democracy: Exchange and Governance in Multiparty Presidential Regimes. APSA 2010 Annual Meeting Paper(August 5, 2010). Available at SSRN: <<http://ssrn.com/abstract=1642920>>; Pereira, Carlos; Power, Timothy; Raile, Eric D. Presidentialism, coalitions and accountability. in Power, Timothy & Taylor, Matthew (eds.). Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability. Notre Dame (ID): University of Notre Dame Press, 2011; Bezerra, Marcos Otávio. Em nome das "bases": política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro:Relume Dumará:Núcleo de Antropologia da Política, 1999; Banco Interamericano de Desenvolvimento. A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington: BID, 2007; Pereira, Carlos; Power, Timothy; Raile, Eric D. Coalitional presidentialism and side payments: explaining the "mensalão" scandal in Brazil. Brazilian Studies Programme, University of Oxford, Occasional Paper 03-08. Oxford, 2008; Santiso, Carlos. Parliaments and budgeting: understanding the politics of the budget. in Bodemer, Klaus & Flórez, Fernando Carrillo (eds.). Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa. La Paz:GIGA/BID/REDGOB/Plural Editores, 2007; Ames, Barry. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *Journal of Politics*. 57(2); Carey, John M. & Shugart, Matthew S. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*. 14(4); Mainwaring, Scott P. Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999; , Barry; Pereira, Carlos; Rennó, Lucio. Famintos por pork: uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. in Power, Timothy & Zucco Jr., Cesar (orgs.). O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011; Lemos, Leany Barreiro de Sousa & Ricci, Paolo. Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar: o antes e o depois das eleições in Power, Timothy & Zucco Jr., Cesar (orgs.). O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011; Lima, Edilberto & Miranda, Rogério. O processo orçamentário federal brasileiro. in Mendes, Marcos (org.). Gasto público eficiente: propostas para o desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006; Samuels, David. Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil. *Journal of Politics*, 64 (3), Aug2002; Pires Júnior, José Antônio Meyer. Emendas Orçamentárias Individuais: "Pork Barrel" brasileiros? *Revista da CGU*, 1(1), 2006; Praça, Sérgio; Freitas, Andréa; Hoepers, Bruno. Presidential Political Appointments and Coalition Governance in Brazil, 2007-2010. APSA 2011 Annual Meeting Paper. Available at SSRN:<<http://ssrn.com/abstract=1900803>>; Praça, Sérgio; Freitas, Andréa; Hoepers, Bruno. "Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010", *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, n. 2, 2011; Banco Interamericano de Desenvolvimento. A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington: BID, 2007.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Pedro Taques

os demais Poderes, nem de combater a autêntica mercantilização política envolvida na formação das coalizões governantes que tanto distorce a vida institucional brasileira.

I.3 – COM A PEC, O CONGRESSO AMESQUINHA-SE EM TROCA DE MIGALHAS E TERMINA COM O ORÇAMENTO IMPOSITIVO EM VEZ DE CRIÁ-LO

Todavia, o pior desta PEC não é o que ela não consegue fazer, mas o que ela realmente faz. Porque o seu resultado é a explicitação de que o orçamento não é impositivo (pela primeira vez em toda a história jurídica brasileira). O raciocínio é simples: **se um por cento da Receita Corrente Líquida é “de execução obrigatória”, os outros noventa e nove por cento não o são.** Ao aprovar esse absurdo, o Congresso estaria legitimando exatamente aquilo que os defensores da PEC alegam ser a distorção maior do orçamento: o seu suposto caráter de mera autorização ao Executivo em noventa e nove por cento da despesa.

Com isso, o Congresso estaria contrariando todo o ordenamento jurídico brasileiro que diz que o orçamento é integralmente impositivo, ou seja, o que nele está contido é uma obrigação de realização por parte do Executivo⁹. Inexiste qualquer dispositivo legal ou constitucional que diga, ainda que indiretamente, que a execução orçamentária não é obrigatória. Ao contrário, o artigo 48 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, afirma que as atividades de programação financeira (hoje conhecidas pela figura deturpada do

⁹ Este argumento está mais extensamente desenvolvido pela Nota Técnica nº 121 de 03 de novembro de 2008, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.



SF/13986.08197-13



“contingenciamento” têm por finalidade “assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil, a soma de recursos necessários e suficientes À melhor execução do seu programa anual de trabalho”, com a necessária e prudente distribuição do fluxo de caixa para “manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria”. Assim, a gestão financeira destina-se por lei a assegurar o cumprimento do que consta do orçamento, e não a obstá-lo ou relativizá-lo. Mais importante ainda, a própria Carta Magna prevê em seu art. 165, §8º, que “A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa [...]”. Ora, fixar significa, em qualquer dicionário que se consulte, *determinar, prescrever, formar, tornar fixo, estabelecer*. Não há como se extrair da inequívoca dicção constitucional sentido oposto ao vernáculo dicionarizado, que é utilizado por todas as Constituições Brasileiras desde 1824¹⁰, e que não comporta no idioma e no uso jurídico qualquer interpretação alternativa ou contrária que permita considerá-la sinônimo de indeterminação ou mera permissão. E uma interpretação constitucional sistemática confirmará esse caráter impositivo quando se constata que, sendo obrigatoriamente um produto integrante do sistema de planejamento governamental, a lei orçamentária tem assume o caráter determinante que a Constituição impõe ao planejamento do setor público em seu art. 174. Também a lei geral nacional de contratos da Administração Pública estabelece em seu art. 8º, §2º, que as obras e serviços não poderão ser retardadas imotivadamente se existe a previsão orçamentária

¹⁰ “A Constituição do Império (1824) já previa, no inciso X do art. 15, que era competência da Assembléia Geral (composta pela Câmara dos Deputados e pelo Senado) *fixar anualmente as despesas públicas*; a Constituição de 1891, no art. 15, inciso I, estabelecia que era da competência do Congresso Nacional *orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro*; a Constituição de 1934 estabeleceu no §3º do art. 50 que *a lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada*; a de 1937 previa a mesma redação no art. 70; a de 1946 dispõe no §1º do art. 73 que *a lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa*; e a Constituição de 1967 estabelece no art. 63 que *a despesa pública obedecerá à lei orçamentária anual, que não conterá dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita*”. Nota Técnica nº 121 de 03 de novembro de 2008. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Pedro Taques

para a sua conclusão – o que implica em que a não-execução de uma programação do orçamento deve ter motivação explícita e fundamentada¹¹. O constitucionalista José Afonso da Silva sintetiza de forma magistral a verdadeira natureza do orçamento em nosso ordenamento jurídico.

os funcionários administrativos devem cumprir as metas previstas na programação orçamentária, e não o podem fazer livremente, mas nos termos e limites fixados na lei do orçamento. Não podem deixar de cumprir as atividades e projetos constantes da lei de orçamentos sem justificativa para tanto, ou com a simples justificativa de que não eram obrigados a executá-las, porquanto a lei não lhes dá mais do que uma autorização para isso¹².

Com efeito, a matéria não tem apenas sede doutrinária, dado que já foi levada à alçada do Supremo Tribunal Federal, na qual confirmou-se essa posição por meio de Decisão Liminar do Ministro Luiz Fux na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4663/Referendo-MC/ RO, cuja ementa deixa claro que:

6. As normas orçamentárias ostentam, segundo a lição da moderna doutrina financista, a denominada força vinculante mínima, a ensejar a imposição de um dever prima facie de acatamento, ressalvada a motivação administrativa que justifique o descumprimento com amparo no postulado da razoabilidade, sejam elas emanadas da proposta do Poder Executivo ou fruto de emenda apresentada pelo Poder Legislativo, de modo que a atribuição de regime formal privilegiado exclusivamente às normas oriundas de emendas parlamentares viola a harmonia entre os poderes políticos (CF, art. 2º).

É claro que o ordenamento não preconiza a irresponsabilidade fiscal: certamente as contingências da arrecadação e dos imprevistos têm de ser tomadas em conta na execução orçamentária. E é exatamente para isso que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece as regras de limitação de

¹¹ Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, art; 8º, § 2º É proibido o retardamento imotivado da execução de parcela de obra ou serviço, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência financeira de recursos ou comprovado motivo de ordem técnica, justificados em despacho circunstanciado das autoridades a que se refere o art. 26 desta lei.

¹² Silva, José Afonso. Orçamento-Programa no Brasil; São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. No mesmo sentido, Mendonça, Eduardo Bastos Furtado de. A constitucionalização das finanças públicas no Brasil – devido processo orçamentário e democracia. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2010, p. 392-7.



SF/13986.08197-13



movimentação financeira e empenho de seu artigo 9^o¹³, criando um procedimento vinculado que obriga o gestor público a agir quando detectado risco à saúde financeira do ente público. Esse procedimento, porém, não é em absoluto uma autorização ao Executivo para escolher discricionariamente o que gastar e o que não gastar – como dissemos, trata-se de procedimento vinculado, que estabelece condições para sua ocorrência tais como a periodicidade bimestral, a proporcionalidade entre a previsão de insuficiência financeira e a contenção do gasto, a obrigatória reversibilidade nos bimestres seguintes, a sujeição de todos os Poderes ao mesmo procedimento. Este é o remédio já oferecido – e predeterminado - pelas leis para o problema das insuficiências de receita. Não cabe ao Presidente da República ou a qualquer agente público ignorar o procedimento obrigatório (e suficiente) previsto na LRF e adotar medidas discricionárias a seu talante que violem a ordem jurídica.

Não há que desconhecer que este claro comando da Constituição e das leis no sentido do orçamento plenamente impositivo não foi ainda obedecido pelo Estado brasileiro. Faltam a organização técnico-conceitual e a pressão social para fazer com que a peça orçamentária espelhe a realidade da programação de trabalho do ente público, e como tal – fixada exatamente em uma lei – seja um objetivo obrigatório da Administração. Esse cumprimento da lei não será, por certo, meramente contábil, no sentido de que não significa “gastar” todo o dinheiro disponível – ao contrário, o que se pode conceber é

¹³ Lei Complementar n° 101, de 14 de julho de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Pedro Taques

que as metas fixadas por cada dotação orçamentária em termos de resultados sejam atingidas, os produtos e serviços sejam entregues, e para isso se utilizem os recursos até o limite das dotações autorizadas (o que não impede que se busque atingi-los com menos, evidentemente). Para que este objetivo se contemple, é necessário o desenvolvimento de uma legislação mais atualizada que desenvolva de forma factível a vinculação entre o orçamento e o planejamento governamental na forma de metas de produção de bens e serviços, tarefa que está ainda por ser cumprida não obstante o surgimento de boas iniciativas nesse sentido como as Propostas de Emenda à Constituição n^{os} 10/2011 e 52/2011 atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados.

No entanto, o que a PEC faz não é construir essa alternativa para viabilizar o orçamento impositivo, mas sim destruir a própria possibilidade de sua implantação. O orçamento, que é impositivo desde a sua matriz constitucional, passaria a ser “um por cento impositivo” (portanto, “noventa e nove por cento discricionário”); o procedimento vinculado de limitação de movimentação financeira e empenho seria atropelado por uma previsão genérica de “redução da execução até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias” que legitimaria o Executivo a escolher que objetivos buscar e que metas alcançar, ignorando o que já foi consagrado na lei do orçamento. Tudo isso representa um gigantesco retrocesso na organização da atividade governamental, um golpe no ordenamento jurídico e no princípio da independência dos Poderes.

E é falando da independência dos Poderes e do papel do Legislativo que encerro este Voto. O Parlamento, se aprovar esta PEC, estará abdicando de sua prerrogativa constitucional de deliberar sobre o orçamento (portanto, deliberar sobre todo o programa de trabalho do governo), em troca da alegada “garantia” do desembolso de uma parcela irrisória do dinheiro



SF/13986.08197-13



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Pedro Taques

público para fins que interessam, supostamente, a cada parlamentar individualmente.

Esta escolha é o ato mais vexatório e humilhante que os parlamentares poderiam impor a si mesmos e à sociedade. Significa, em bom português, que esses legisladores abrem mão de sua obrigação de decidir sobre o programa do governo em troca de uns “trocados”, de um pequeno “agrado” para alimentar os seus interesses eleitorais imediatos. Em lugar de lutar, no exercício regular de seu poder-dever de fiscalizar os atos do poder público, pela concretização de todos os programas previstos no orçamento, que atingem toda a população esses deputados e senadores cedem ao Executivo a total discricionariedade do gasto público em troca de uma expectativa maior de “receberem” como favores os pequenos projetos e benesses típicos das emendas individuais, que favorecem apenas uma fração mínima de brasileiros que é do seu interesse imediato e pessoal favorecer para fins de obter votos na eleição próxima.

Em palavras ainda mais claras, aprovar a PEC implica dizer ao Executivo, em ofensa à cidadania: “dê cá um por cento para as minhas emendinhas que eu em troca ofereço noventa e nove por cento de todo o dinheiro público”.

Um ato de improbidade administrativa e política. Um gesto da mais baixa traição aos princípios democráticos albergados na nossa Constituição. Uma autêntica sabotagem ao papel institucional do Parlamento.

O parlamentar que tenha votado de boa fé nesta PEC por acreditar que possa fortalecer o seu papel de representação popular deixou-se ludibriar: a PEC apenas enfraquece – e de maneira brutal – a posição institucional do Legislativo.



SF/13986.08197-13



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Pedro Taques

O cidadão que espera de boa fé que esta PEC venha a corrigir, ainda que superficialmente, as distorções da nossa atual democracia representativa, minorando a concentração ditatorial de poder em mãos do Executivo ou aperfeiçoando a gestão da peça orçamentária, está sendo ludibriado. O que aqui se discute é a barganha que oferece as garantias democráticas de bom governo representadas pelos poderes orçamentários do Parlamento em troca de alguns trocados para favorecer o interesse de alguns dos atuais parlamentares na própria reeleição.

Não aceito essa farsa que atenta contra a democracia e a dignidade de meu mandato parlamentar e da instituição que componho. Exerço a representação do povo de Mato Grosso para zelar pelo bem comum de todos os brasileiros, responsabilizando-me pelo poder-dever de participar da decisão de todas as receitas e despesas públicas, não apenas uma parcela que pudesse representar interesses pessoais. Não me curvarei a esse oportunismo, pois o critério de meus votos é tão somente a minha consciência e o bem comum dos cidadãos de meu país.

I.4 – NEM AS EMENDAS NEM O RELATÓRIO QUE VIER A SER APRESENTADO PODEM DESFAZER QUALQUER DAS IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS, JURÍDICAS E INSTITUCIONAIS AQUI APONTADAS

As propostas de modificação da PEC até agora apresentadas em nada suprimem os vícios de toda ordem aqui denunciados. As emendas de números 1 a 4 e a de número 7 apenas direcionam uma parte da parcela supostamente impositiva para a área de saúde; a emenda 5 oferece uma redação alternativa para o mesmo propósito da PEC; a emenda 6 acrescenta disposições



SF/13986.08197-13



sobre outro tema inteiramente diverso (percentuais mínimos de aplicação em saúde), sem modificar a redação da PEC; or fim a emenda 8 apenas acresce a ressalva de que as disposições da PEC, tal como formulada, valerão tão somente até a aprovação de uma nova lei regulamentando as finanças públicas nos termos do art. 165, § 9º, I e II, da Constituição.

Quanto ao Relatório, infelizmente, não havia sido apresentado no dia 30 de setembro, embora a apreciação da matéria pela CCJC tenha sido publicamente anunciada, em reunião da Comissão, para o dia 01 de outubro. Este agendamento intempestivo da discussão da matéria, diante da ausência do tempo mínimo para exame por parte dos Senadores desse que é o mais importante documento para apreciação do mérito de qualquer proposição legislativa, dá a exata medida da degradação institucional envolvida na tramitação da PEC sob comentário. Mesmo assim, não seria concebível um Relatório que, por meio de alterações pontuais, superasse as profundas objeções que essa matéria tem de suscitar. Destarte, ou o Relator votará pela rejeição (alinhando-se à posição aqui sustentada) ou defenderá sua aprovação com modificações parciais – caso em que, como já apontamos, não seria possível concordar com ele mesmo que em parte. Assim, diante da pressão de prazos imposta pela própria maioria, o presente Voto pode e deve ser apresentado mesmo sem o Relatório ser publicado (até porque esse documento já deveria ter sido trazido à luz caso se pretendesse orientar uma discussão aberta e profunda do mérito envolvido).

Todas as modificações aventadas no âmbito da Comissão, portanto, mantém todas as distorções administrativas, jurídicas e institucionais evidenciadas neste Voto, e não poderiam mesmo revertê-las sem uma rejeição completa dessa proposta inaceitável à democracia brasileira.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Pedro Taques

II – VOTO

Em face do exposto, em defesa da democracia no Brasil, da dignidade do Parlamento e do respeito ao dinheiro público, voto pela REJEIÇÃO da PEC nº 565, de 2006.

Sala das Sessões,

Pedro Taques
Senador da República



SF/13986.08197-13

EMENDA Nº - CCJ

(À Proposta de Emenda Constitucional Nº 22-A de 2000)

Inclua-se os parágrafos 11 e 12, renumerando os demais, com as seguintes redações, ao caput do art. 166, da Constituição Federal, na forma da PEC 22-A de 2000:

‘§10.....’

§ 11 – Do valor aprovado para as emendas individuais, de acordo com o estabelecido neste parágrafo, 50 % (cinquenta por cento) serão destinados para custeio nas ações e serviços de saúde, sem prejuízo do estabelecido na legislação em vigor.

§ 12 – É vedado o cancelamento pelo Congresso Nacional de programações constantes do Projeto de Lei Orçamentária, no âmbito do Ministério da Saúde.

JUSTIFICAÇÃO

A proposta tem por objetivo atender à grande demanda na área de saúde, a fim de proporcionar melhores condições de atendimento a toda população, especialmente a mais carente, que necessita dos serviços públicos de saúde em todo o País.

Sala da Sessões, em / / 2013

Senador **Eunício Oliveira**





SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

EMENDA Nº – CCJ
(à PEC nº 22-A, de 2000)

O art. 165 da Constituição Federal passa vigorar acrescido do seguinte §11, na forma do art. 1º do Substitutivo da Câmara à Proposta de Emenda à Constituição nº 22-A, de 2000:

“Art. 165

.....
§11. A programação incluída na lei orçamentária por emendas individuais reservará, no mínimo, 50% para ações e serviços públicos de saúde, em novos recursos, não computáveis na base de cálculo de recursos mínimos a que se refere o art. 198, § 2º, I.”
(NR)

Sala das Comissões, em

Senador **SÉRGIO SOUZA**

JUSTIFICAÇÃO

Propõe-se com esta emenda tornar obrigatória a execução da programação inserida na lei orçamentária anual por meio de emendas individuais em, no mínimo, 50% para ações e serviços públicos de saúde, em novos recursos, não computáveis na base de cálculo de recursos mínimos a que se refere o art. 198, § 2º, I da Constituição.

A emenda apresentada pretende que as programações para ações e serviços públicos de saúde decorrentes de emenda configurem efetivo acréscimo para a área da saúde, mas sem integrar a base de cálculo para o mínimo do exercício seguinte, ou seja, no piso para o exercício seguinte.

Se não houver este dispositivo, o Poder Executivo poderá reduzir sua participação no financiamento da saúde na exata proporção das emendas individuais



SF/13946.47785-11



para o setor, a fim de evitar o crescimento da base de cálculo do mínimo para o exercício subsequente.

Nos termos deste dispositivo, a redução das dotações do Executivo para a Saúde no PLOA ainda se tornará possível – e até provável – como forma de compensar o provável incremento decorrente das emendas. Contudo, não poderá se escorar na justificativa de que é feita para não impactar o aumento do mínimo para os anos seguintes.

Assim sendo, as dotações para a saúde poderão ser aumentadas na parcela do acréscimo proporcionada pelas emendas individuais ao setor, não interferindo na base de cálculo do referido mínimo para o exercício subsequente, a que se refere o art. 198, § 2º, I da Constituição; e a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, regulamentada pela Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.



Senador **SÉRGIO SOUZA**

**EMENDA ADITIVA À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
Nº 22A, DE 2000
(DO SENADOR RANDOLFE RODRIGUES)**

Altera o art. 2º da PEC 22A, de 2000,
que acresce art. 166 à Constituição
Federal.

Acresça-se ao art. 166 da Constituição Federal, constante da
redação do art. 2º da PEC 22A, de 2000, o seguinte parágrafo:

Art.	
2º.....	“Art.
166.....	
§	
9º.....	

III – apresentadas em, no mínimo, 50% para ações e
serviços públicos de saúde, em novos recursos, não
computáveis na base de cálculo de recursos mínimos a que
se refere o art. 198, § 2º, I.”

Sala das Comissões, em

Senador RANDOLFE RODRIGUES

JUSTIFICAÇÃO

Propõe-se com esta emenda tornar obrigatória a execução da programação inserida na lei orçamentária anual por meio de emendas individuais em, no mínimo, 50% para ações e serviços públicos de saúde, em novos recursos, não computáveis na base de cálculo de recursos mínimos a que se refere o art. 198, § 2º, I da Constituição.



A emenda apresentada pretende que as programações para ações e serviços públicos de saúde decorrentes de emenda configurem efetivo acréscimo para a área da saúde, mas sem integrar a base de cálculo para o mínimo do exercício seguinte, ou seja, no piso para o exercício seguinte.

Se não houver este dispositivo, o Poder Executivo poderá reduzir sua participação no financiamento da saúde na exata proporção das emendas individuais para o setor, a fim de evitar o crescimento da base de cálculo do mínimo para o exercício subsequente.

Nos termos deste dispositivo, a redução das dotações do Executivo para a Saúde no PLOA ainda se tornará possível – e até provável – como forma de compensar o provável incremento decorrente das emendas. Contudo, não poderá se escorar na justificativa de que é feita para não impactar o aumento do mínimo para os anos seguintes.

Assim sendo, as dotações para a saúde poderão ser aumentadas na parcela do acréscimo proporcionada pelas emendas individuais ao setor, não interferindo na base de cálculo do referido mínimo para o exercício subsequente, a que se refere o art. 198, § 2º, I da Constituição; e a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, regulamentada pela Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

Senador **RANDOLFE RODRIGUES**



EMENDA Nº – CCJ
(à PEC nº 22-A, de 2000)

O art. 166 da Constituição Federal, na forma do art. 1º do Substitutivo da Câmara à Proposta de Emenda à Constituição nº 22-A, de 2000, passa a vigorar acrescido do seguinte § 11, renumerando-se os demais:

Art. 166

(...)

§ 11. A programação incluída na lei orçamentária por emendas individuais destinará, no mínimo, 50% dos recursos, que cada parlamentar alocar, para ações e serviços públicos de saúde.

JUSTIFICAÇÃO

Apresentamos esta emenda visando a direcionar um percentual mínimo de 50% dos recursos que passarão a ser empregados nas emendas individuais, para o atendimento de ações e serviços públicos de saúde.

Nos meses recentes vem crescendo, inclusive aqui nas duas Casas do Congresso Nacional, a discussão sobre a necessidade de elevar o financiamento para o setor saúde. Trata-se de debate da maior relevância, uma vez que diversos diagnósticos do setor saúde indicam que o direcionamento de maior volume de investimentos para o setor permitiria a elevação da qualidade de seu funcionamento.

Na mesma linha, as recentes manifestações populares sinalizaram o anseio popular de ver este setor melhor atendido nos orçamentos públicos.

Nesse sentido, a garantia de recursos para o atendimento de emendas parlamentares individuais e a vinculação parcial desses recursos à área da saúde permitirá o atendimento do anseio popular. Em especial considere-se que os recursos das emendas parlamentares são direcionados, em princípio, para o atendimento dos pequenos municípios representados pelos deputados e senadores.

Sala das Comissões,

Senador



SF/13026.50492-00



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

EMENDA Nº - CCJ.
(À PEC Nº 22-A, de 2000).

Dê-se à PEC 22-A, de 2000, a seguinte redação:

Art. 1º. O art. 166 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

Art. 166.

§ 9º O Congresso Nacional, ao apreciar o projeto de lei orçamentária anual, discriminará a despesa nele fixada, nos termos regimentais, para atribuir-lhe prioridade à execução.

§ 10 A prioridade atribuída nos termos do § 9º vincula o poder público à execução da despesa, mediante a consecução de sua meta ou finalidade, ressalvados os casos em relação aos quais se demonstre, expressamente, que:

I – o objeto da despesa ou seu modo de execução dê causa a ilegalidade ou se afigure inexecutável;

II – a consecução da meta ou da finalidade prevista se dê, no curso do exercício financeiro, por outros meios.

§ 11 É vedado o cancelamento, a limitação ou o contingenciamento, a qualquer título, dos recursos necessários à execução da despesa a que se dê prioridade nos termos do § 9º, ressalvados os casos de:

I – guerra ou comoção interna;

II – abertura de crédito adicional em projeto de lei.

§ 12 A programação financeira contemplará a despesa prioritária na condição de obrigação direta do poder público.

§ 13 O montante da despesa a cuja execução se atribua prioridade fica limitado a um por cento da receita corrente líquida, conforme prevista no projeto de lei orçamentária anual, devendo destinar-se, pelo menos, metade desse montante a ações e serviços públicos de saúde, os quais não serão computados para efeito da apuração dos recursos mínimos aplicados em cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, inciso I.

§ 14 A lei determinará:



SF/13368.72054-81

I – os procedimentos necessários à alteração de prioridades, inclusive mediante remanejamento de recursos, em virtude dos casos previstos nos §§ 10 e 11 ou na hipótese de veto;

II – as regras para a inscrição de despesas prioritárias em restos a pagar e para a execução das despesas inscritas.

§ 15 Em qualquer caso, a inexecução da despesa prioritária será motivada, expressamente, pelo titular ou dirigente do órgão ou da entidade à qual a dotação orçamentária haja sido consignada, sempre que sua manifestação for solicitada pela comissão mista de que trata o § 1º do art. 166.

§ 16 Tratando-se de despesa prioritária cuja execução ocorra por intermédio de Estado, do Distrito Federal ou de Município, a transferência dos correspondentes recursos fica condicionada, necessária e exclusivamente, a:

I – determinação, pela União, do objeto da despesa, das condições gerais necessárias à execução de objetos do mesmo gênero e dos procedimentos para a prestação, pelo ente destinatário, das contas referentes aos recursos transferidos;

II – celebração de compromisso, entre a União e o ente público destinatário, pelo qual se assegure a transferência dos recursos, a determinação do objeto da despesa, as condições gerais aplicáveis à execução desse objeto e os procedimentos para que se prestem contas dos recursos transferidos.

§ 17. Cabe ao ente público destinatário zelar pela boa aplicação dos recursos a ele destinados, sob a fiscalização dos órgãos de controle a que se refere o art. 75, sem prejuízo das competências previstas no inciso VI do art. 71.

Art. 2º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da apreciação do projeto de lei orçamentária de 2014.

JUSTIFICAÇÃO

Expliquemos os porquês desta emenda substitutiva.

Em primeiro lugar, temos o propósito de assegurar que a peça orçamentária constitua instrumento efetivo não apenas para a realização do programa de trabalho governamental, mas, também, para que se materialize o instituto da representação política. Nesse sentido, propomos que o Congresso Nacional estabeleça parte das prioridades aplicáveis à execução da despesa e, paralelamente, que essas prioridades impliquem vincular a administração pública à sua observância. Naturalmente, não nos esquecemos de que há casos em que a execução se torna impraticável, seja em função de ilegalidade ou inexecuibilidade do objeto da despesa ou de seu modo de execução, sejam em virtude de a meta ou finalidade da despesa haver sido promovida



SF/13368.72054-81

por outros meios. Em qualquer caso, a ideia é que o impedimento se faça demonstrar expressamente, até mesmo em sinal do respeito que devemos à lei orçamentária e aos seus comandos político-normativos.

Em segundo lugar, afastamos a possibilidade de que se imponham restrições orçamentárias corriqueiras, discricionariamente, às prioridades estabelecidas pelo Congresso Nacional. Ninguém desconhece a necessidade de que a peça orçamentária deva constituir um instrumento equilibrado da ação governamental. Embora assim, também temos a nítida certeza de que o equilíbrio orçamentário seja princípio cuja observância caiba à lei assegurar. Não nos parece razoável que mecanismos administrativos de exceção, como contingenciamentos, devam constituir regra para efeito da execução dos orçamentos, fazendo da lei orçamentária um instrumento de parca relevância para que se definam as prioridades de ação do poder público.

Levando esses aspectos em conta, particularmente a eventual e grave necessidade de que se imponham certos limites à execução da lei, prevemos que, em casos como os de guerra, comoção interna ou abertura de créditos orçamentários em projeto de lei, sofram as prioridades alguma forma de limitação. Há, portanto, cuidado com a razoabilidade do comando constitucional que se propõe. Acrescentemos que lei específica, oportunamente, deverá dispor sobre procedimentos para que se alterem prioridades, à vista dos casos em que se verifique a inexecução da despesa, bem como sobre o tratamento que se deva dispensar às despesas que, ao final de exercícios financeiros, ainda restem a pagar.

Fora disso, a prioridade vincula o poder público à execução da despesa. Por essa razão, deve ser contemplada na programação financeira e, nela, tratada na condição de obrigação direta do poder público. A fim de cercar todo o ritual de segurança jurídica e transparência ainda maiores, não nos esquecemos de prever que a Comissão Mista de Orçamentos possa solicitar dados e informações a respeito da execução da despesa. Nesse caso, o administrador público, caso se verifique inexecução, fica na contingência de motivá-la expressamente, submetendo-se, portanto, a juízo ético e político congressional.

Em terceiro lugar, tivemos cuidado específico de oferecer comandos que possam presidir as relações financeiras entre os entes da Federação. Há, entretanto, algumas premissas necessárias ao encaminhamento dessa discussão. Primeiro, a de que os recursos, antes de serem federais, são públicos, normalmente oriundos da tributação de patrimônio, renda, produção e circulação. Portanto, não se afigura tão importante saber quem os aplica, mas, sim, se esses



recursos são, efetivamente, aplicados a bem do interesse público, onde e por quem quer que seja. Segundo, a premissa de que as normas processuais que dão suporte a essas relações precisam ser modernizadas, tendo em vista destravar as transferências de recursos entre os entes públicos. Terceira e última premissa, de que é preciso haver regras claras e permanentes para que se operem as transferências, para que se apliquem os recursos, para que se prestem contas dessa aplicação e, finalmente, para que se exerça o controle de todo esse processo.

Munido dessas premissas, propusemos, então, os §§ 16 e 17 da emenda constitucional. Pedimos a Vossas Excelências que os leiam atentamente. São regras claras, inequívocas, objetivas e diretas. E não estamos abrindo as portas dos cofres federais. Há condições, há limites e há controle. Tudo está previsto lá.

Nossas intenções são as melhores possíveis. Queremos contribuir para o debate e para a construção de regras constitucionais que garantam a ação pública. Que assegurem a destinação dos recursos ao cidadão comum, em todos os cantos do país.

Sala das Comissões, em

Senador ROMERO JUCÁ



Emenda – CCJ
(PEC nº 22-A, de 2000)

Introduzam-se novos artigos à PEC nº 22A, de 2000, com as seguintes redações:

Art. O inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 198.
.....

§ 2º

I – no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a quinze por cento;

.....” (NR)

Art. O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, alterado pela presente proposição, será cumprido progressivamente, garantido, no mínimo:

I – 13,2% da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Emenda à Constituição;

II – 13,8% da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Emenda à Constituição;



III – 14,4% da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Emenda à Constituição;

IV – 15% da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Emenda à Constituição.

Art. As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeadas com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o §1º do art. 20 da Constituição, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do §2º do art. 198 da Constituição.

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda visa aperfeiçoar o sistema de financiamento da saúde.

Desde a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 29, de 2000, os Estados e o Distrito Federal aplicam, anualmente, no mínimo, 12% 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, em ações e serviços públicos de saúde.

Já os Municípios e o Distrito Federal aplicam anualmente, no mínimo, 15% 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.

O gasto mínimo a ser despendido pela União, porém, não está bem definido. A regra atual inscrita no art. 5º da LC nº 141/2012, que vem desde EC 29/2000, diz que a União aplicará na saúde o valor empenhado no



exercício financeiro anterior, acrescido, no mínimo, da variação nominal do PIB ocorrida no ano anterior.

Essa regra assegurou um crescimento real de 75% da despesa da União em ações e serviços de saúde entre 2000 e 2011. Descontada a inflação, os valores despendidos pela União saltaram de R\$ 41,3 bilhões, em 2000, para R\$ 78,3 bilhões, em 2012.

Apesar dos notórios avanços, proporcionalmente, a participação da União no financiamento das ações e serviços de saúde caiu de 58,6% para 45,4%, conforme demonstra a tabela abaixo:

Tabela I – Participação dos Entes Federados em ASPS entre 2000 e 2011

(valores deflacionados pela média anual do IPCA para 2011)

Em R\$ Bilhão

Entes Federados	2000			2011		
	R\$	%		R\$	%	
União	41,3	58,6%		72,3	45,4%	
Estados	14,2	20,2%	41,4%	40,9	25,7%	54,6%
Municípios	15,0	21,2%		45,9	28,8%	
Gasto Público Total	70,5	100%		159,2	100%	

Elaboração: Núcleo da Saúde da Conof/Câmara dos Deputados.

Entre as explicações para o aumento da participação de Estados e Município está a baixa participação desses entes subnacionais no financiamento das ações e serviços de saúde nos anos que antecederam à regulamentação da Emenda 29.

A regra atual aplicável à União (valor empenhado + PIB nominal), mesmo representando grande avanço, acaba por funcionar como uma “catraca”, que impede a elevação dos gastos com saúde em um determinado ano, ainda que haja eventual folga no orçamento, já que o valor empenhado vinculará os orçamentos subsequentes.



Ao que parece, o movimento social de saúde também prefere a mudança de paradigma de financiamento. Conforme demonstra a Campanha “SAÚDE + 10”, promovida pelo MOVIMENTO NACIONAL EM DEFESA DA SAÚDE PÚBLICA, as entidades e organizações defendem a ampliação dos recursos para a saúde por meio da vinculação dos gastos mínimos em saúde com um percentual da receita corrente bruta (RCB). No dia 5 de agosto de 2013, o “Saúde + 10” apresentou um projeto de lei de iniciativa popular que prevê a vinculação de 10% da RCB para dispêndios em ações e serviços de saúde. Ao todo, já foram entregues mais de 2,2 milhões assinaturas coletadas em todo o Brasil por cerca de 100 entidades, associações e movimentos sociais ligados às lutas por mais qualidade no sistema público de saúde Brasileiro.

A revisão da metodologia de cálculo do mínimo da União proposta pela Campanha “Saúde + 10” tem ao menos três vantagens:

- i] acaba com o efeito “catraca”;
- ii] aproxima o parâmetro federal ao adotado para Estados e Municípios; e
- iii] aproxima a metodologia da saúde à fixada para o mínimo constitucional de educação (CF, art. 212).

É de se observar, todavia, que a legislação brasileira desconhece o conceito de receita corrente bruta. A vinculação de recursos à RCB poderia suscitar questionamentos de natureza constitucional e operacional. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, limita-se a definir receita corrente líquida (RCL), e o faz nos seguintes termos:

“Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

(...)

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

- a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;
- b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e



assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar no 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1o do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.”

A própria Constituição Federal dispõe que determinadas receitas tributárias arrecadadas pela União não pertencem integralmente a ela, devendo ser transferidas a Estados, DF e Municípios (por meio dos Fundos de Participação, por exemplo). Ademais, em diversos outros casos, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no entendimento de determinadas receitas patrimoniais arrecadadas pela União também pertencem *originariamente* aos Estados, por força de dispositivos constitucionais. É o caso dos royalties, previstos no art. 20, § 1º, da Carta Magna.

O conceito de receita corrente líquida está consolidado. Os gestores públicos, os órgãos de controles internos e externos (notadamente o TCU) e o Poder Judiciário (especialmente o STF) não divergem sobre o que deve ser entendido como RCL, até porque a LRF foi bastante específica na definição.

Além disso, várias despesas da União, Estados, DF e Municípios estão vinculados à RCL, tais como gastos com pessoal, reserva de contingenciamento e precatórios.

Desse modo, é constitucional e juridicamente mais seguro vincular os gastos mínimos com saúde a um percentual da receita corrente líquida (RCL).

A presente proposição não altera os parâmetros a serem observados por Estados e Municípios. A mudança restringe-se aos dispêndios da União em ações e serviços de saúde. Propomos que o gasto mínimo da União seja de 15% da RCL do respectivo exercício financeiro.

Propomos também que as despesas com ações e serviços públicos de saúde custeadas com a parcela da União oriunda da participação no



resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o §1º do art. 20 da Constituição, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do §2º do art. 198 da Constituição.

É de se observar que o dispêndio da União em relação à RCL vem caindo nos últimos anos, conforme demonstra a tabela abaixo:

Tabela II - Gastos com Saúde em Percentual da RCL do respectivo exercício financeiro - 2011 a 2014

ANO	RCL	Em bilhões	
		GASTO ATUAL COM SAÚDE	
		Valores correntes	% da RCL corrente
2011	558,7	72,3	12,9%
2012	616,9	78,3	12,7%
2013	699,9	83,2	11,9%
2014	727,0	90,1	12,4%

Fonte: IBGE; STN; Siops/MS.

A presente proposição, ao fixar o dispêndio mínimo com ações e serviços públicos com saúde em 15% da RCL do respectivo exercício financeiro, poderá elevar os recursos da saúde em R\$ 49,2 bilhões, em quatro anos, conforme a tabela abaixo:

Tabela III - Gastos com saúde com base na RCL do ano corrente

ANO	Regra Atual	RCL do ano corrente (P2)		P2-G	Emendas impositivas + rendas do petróleo (E)	Diferença
	Valores (G)	Valores (P2)	%			
2013	83,2	-	-	-	-	-
2014	90,1	96,0	13,2%	5,9	3,8	2,1
2015	97,7	106,0	13,8%	8,3	4,3	4,0
2016	105,9	120,0	14,4%	14,1	5,2	8,9
2017	115,0	135,9	15,0%	20,9	6,3	14,6
Em bilhões.				Total:	49,2	

A fixação dos gastos mínimos da União em ações e serviços de saúde em um percentual da RCL assegura uma fonte estável de financiamento do setor.



Estamos certos de que a presente proposição representa um imenso salto rumo à universalização, com qualidade, das ações e serviços de saúde. Por essa razão, pedimos o apoio dos nobres pares.

Sala da Comissão,

Senador HUMBERTO COSTA



EMENDA Nº - CCJ

(à PEC nº 22-A, de 2000)

Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 35-A e 35-B ao ADCT, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.

Dê-se ao inciso I do § 9º do art. 166 da Constituição Federal, na forma prevista no art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 22-A, de 2000, a seguinte redação:

“Art. 166.

§ 9º.....

I – aprovadas no limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto, sendo obrigatória a destinação de 50% (cinquenta por cento) do montante total aprovado a ações e serviços públicos de saúde; e

.....” (NR).

JUSTIFICAÇÃO

A execução obrigatória de emendas parlamentares é um passo importante na afirmação política do Congresso Nacional. A atual situação, em que a liberação de recursos pelo Executivo é condicionada à adesão do parlamentar à orientação de voto dada por aquele poder, diminui o Legislativo e o atrela à vontade do Executivo.

Não obstante a relevância da PEC em questão, é preciso que a participação dos legisladores na confecção do orçamento se dê com responsabilidade em termos fiscais e de gestão pública. É bem conhecida a carência de recursos da área de saúde, a despeito de já haver obrigação constitucional de elevação anual de tais gastos no mesmo ritmo de avanço do Produto Interno Bruto.



A presente emenda propõe que 50% das emendas parlamentares a serem obrigatoriamente executadas sejam direcionadas para a área da saúde. Com isso, não só ficam garantidos recursos para essa área estratégica, como também se reduz o impacto de expansão fiscal, tendo em vista que o Executivo já teria que gastar nessa área, em função do atual subfinanciamento e da obrigatoriedade de aumentos anuais acima referida.

Com tal ajuste ganham todas as partes. Os parlamentares poderão ter influência mais efetiva na confecção do orçamento. A população terá reforço em um serviço essencial. O Executivo não será obrigado a elevar a carga tributária para financiar gastos adicionais. O contribuinte fica, portanto, resguardado.

Senador Rodrigo Rollemberg





EMENDA Nº - CCJ
(À Proposta de Emenda Constitucional nº 22-A, de 2000)

Dê-se à PEC 22-A, de 2000, nova redação:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:

“Art. 98. Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, é obrigatória a execução orçamentária e financeira do conjunto da programação incluída em lei orçamentária, no âmbito do Congresso Nacional, por emendas individuais, nos termos do Regimento Interno, em montante correspondente a um por cento da receita corrente líquida prevista no projeto.

§ 1º Nos casos em relação aos quais se demonstre, expressamente, impedimento de ordem técnica ou legal na execução de crédito que integre a programação prevista no **caput** deste artigo:

I – os Poderes e o Ministério Público da União publicarão as justificativas do impedimento até 30 de junho;

II – o Poder Executivo encaminhará projeto de lei de crédito adicional ao Congresso Nacional, até 30 de setembro, para remanejamento ou cancelamento da programação cujo impedimento não tiver sido, até então, superado;

III – não havendo deliberação da comissão mista prevista no § 1º do art. 166, até 20 de novembro, o projeto de lei de crédito adicional a que se refere o inciso II deste parágrafo será considerado rejeitado.

§ 2º Se verificado, ao final de cada bimestre, que a realização da receita poderá dar causa ao descumprimento da meta de resultado primário estabelecida para o exercício, as despesas de que trata o **caput** deste artigo poderão sofrer limitação orçamentária e financeira na mesma proporção aplicada ao conjunto das demais despesas sujeitas a contingenciamento.

§ 3º Para fins do disposto no caput deste artigo, a execução da programação será:

I – demonstrada no relatório de que trata o § 3º do art. 165;



SF/13457.90240-74

II – objeto de manifestação específica no parecer previsto no inciso I do art. 71;

III – fiscalizada e avaliada quanto aos resultados obtidos.

§ 4º Considera-se obrigatória, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, as transferências da União a Estados, Distrito Federal e Municípios para execução da programação prevista no caput deste artigo.

§ 5º O pagamento do saldo de restos a pagar relativo a programações derivadas de emendas individuais, inscritos em exercícios anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional, somente nos dois primeiros exercícios, será considerado para fins de cumprimento do montante previsto no **caput** deste artigo até o limite de:

I – seis décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, no primeiro exercício;

II – três décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, no segundo exercício.

§ 6º Se o valor de ações e serviços públicos de saúde, executado em exercício anterior, integrar a base de cálculo dos recursos mínimos a que se refere o inciso I do § 2º do art. 198, o excedente à aplicação mínima, limitado ao montante da execução da programação de que trata o **caput** deste artigo, destinada a essas ações e serviços, não será computado na referida base.”

Art. 2º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício seguinte.

JUSTIFICAÇÃO

O orçamento público, na condição de origem e destino do instituto da representação política, como, também, na de instrumento de trabalho do Poder Executivo e de controle e avaliação de suas ações, merece toda a atenção do Parlamento.

Há tempo, percebe-se a necessidade de avançarmos na legislação atual de forma a emprestar maior efetividade às decisões do Congresso Nacional, expressas nas leis orçamentárias, aprovadas após intensa e criteriosa avaliação.



Mas essa tarefa não pode ser realizada de modo parcial. Devemos estar conscientes da importância de legislarmos com e para a sociedade, pois ela espera soluções tempestivas e eficazes. Exatamente por isso, precisamos de leis orçamentárias claras, evidentes e factíveis, fundamentadas por conceitos sólidos e orientadas por comandos inequívocos.

Nesse sentido, apresentei, em 2012, no âmbito da Comissão de Assuntos Econômicos – CAE desta Casa, emenda substitutiva aos Projetos de Lei do Senado nos 175, 229, 248 e 450, todos de 2009, que tramitam em conjunto e têm por objetivo atender ao art. 165, § 9º, da Constituição. Por esse comando constitucional, lei complementar deve dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, além de estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Quanto à lei orçamentária, o nosso maior objetivo, à época, expresso no texto do substitutivo, foi o de aproximar as autorizações orçamentárias da capacidade de pagamento da administração pública. Diante da atualidade desse tema, transcrevo os principais argumentos que apresentei no intuito de proporcionar condições para que a lei orçamentária anual pudesse ser executada em sua totalidade:

“Esse tema adquire especial relevância diante do cenário atual de responsabilidade fiscal, com metas para resultados fiscais que permitam conduzir a dívida pública a patamares que favoreçam o desenvolvimento econômico e social sustentáveis. Os instrumentos de controle da LRF se apresentam incompletos, uma vez que não impedem que a despesa pública seja programada em níveis superiores ao da receita estimada para o exercício financeiro, impondo que ocorram as indesejáveis limitações de empenho e movimentação financeira.

Vale lembrar que a valorização da lei orçamentária e da sua capacidade de determinar as autorizações de gastos necessariamente está vinculada à arrecadação do exercício. Se o Brasil escolheu a estabilidade fiscal, então não se pode gastar mais do que se arrecada. Em decorrência disso, também não se pode planejar e autorizar gastos acima da capacidade de pagamento. Esse é o espírito da Lei de Responsabilidade Fiscal. **O Substitutivo que apresentamos complementa o esforço de ajuste fiscal ao dotar a lei orçamentária de exequibilidade e capacidade de proporcionar relações financeiras seguras, estáveis e previsíveis. Com esse objetivo, definimos mecanismos de compensação que atuarão, principalmente, sobre restos a pagar e abertura de créditos adicionais**”.(Grifei)

A partir da experiência adquirida na busca de soluções inovadoras e, ao mesmo tempo, adequadas ao espírito de que o orçamento público, na prática,



SF/13457.90240-74

somente é autorizativo porque carece dos elementos necessários à sua plena execução – receitas suficientes para o pagamento de todas as despesas autorizadas –, apresento esta emenda substitutiva com dois objetivos principais.

Em primeiro lugar, remeter à lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, incisos I e II, da Constituição, a competência para definir regras permanentes sobre a elaboração e a execução da lei orçamentária anual. Com isso, as disposições constantes da PEC nº 22-A, de 2000, foram remanejadas para Ato das Disposições Constitucionais Transitórias até que a referida lei complementar entre em vigor.

Em segundo lugar, procuramos retirar do texto aprovado na Câmara dos Deputados, na medida do possível, comandos éticos que, salvo melhor juízo, não contribuam para a elucidação das disposições normativas, tampouco para torná-las mais eficazes.

Sala das Comissões, em

Senador FRANCISCO DORNELLES



EMENDA nº – CCJ
(à PEC nº 22-A, de 2000)

Introduzam-se novos artigos à PEC nº 22A, de 2000, com as seguintes redações:

Art. O inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 198.

§ 2º

I – no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a quinze por cento;

.....” (NR)

Art. O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, alterado pela presente proposição, será cumprido progressivamente, garantido, no mínimo:

I – 13,2% da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Emenda à Constituição;

II – 14% da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Emenda à Constituição; e

III – 15% da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Emenda à Constituição.

Art. Fica revogado o inciso IV do § 3º do art. 198 da Constituição.



JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda visa a ampliar os recursos da saúde.

Pela proposta, a União aplicará anualmente, ao menos 15% da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro em ações e serviços públicos de saúde.

Para aliviar o impacto financeiro ao Tesouro Federal, a emenda prevê que o percentual de 15% da RCL será cumprido progressivamente, garantido-se, no mínimo:

- a) 13,2% da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Emenda à Constituição;
- b) 14% da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Emenda à Constituição; e
- c) 15% da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Emenda à Constituição.

Com isso, os recursos para a saúde serão ampliados em R\$ 34,8 bilhões, em três anos, conforme a tabela abaixo:

Tabela I - Gastos com saúde com base na RCL do ano corrente

ANO	Regra Atual	RCL do ano corrente (P)		P-G	Emendas impositivas + rendas do petróleo (E)	Diferença
	Valores (G)	Valores (P)	%			
2013	83,2	-	-	-	-	-
2014	90,1	96,0	13,2%	5,9	3,8	2,1
2015	97,7	107,5	14,0%	9,8	4,3	5,5
2016	105,9	125,0	15,0%	19,1	5,2	13,9
Em bilhões.		Total:		34,8		

Por representar um importante aumento nos recursos federais destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde, pedimos o apoio dos demais senadores para aprovação da presente emenda.

Sala da Comissão,

Senador ANTONIO CARLOS VALADARES
PSB-SE



Emenda Aditiva N^o ao Substitutivo da Câmara à Proposta de Emenda à Constituição N^o 22-A, de 2000 (PEC N^o 565/2006)

Art. 1^o o art. 2^o do Substitutivo da Câmara à Proposta de Emenda a Constituição n^o 22 – A, de 2000 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.2^o O art. 166 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 9^o, 10, 11, 12, 13, 14, 15:

Art.166.....

.....

§ 15. A transferência de recursos da União a Estados, Distrito Federal e Municípios para atender a programação das emendas individuais e coletivas incluídas na lei orçamentária não integrarão a base de cálculo da Receita Corrente Líquida estabelecida no art. 2^o da lei complementar n^o 101, de 04 de maio de 2000. “

Art.2^o Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A lei de responsabilidade fiscal editada no ano de 2000 com o objetivo de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal definiu limites e condições para despesas de pessoal, dívida pública, restos e pagar, entre outros. O parâmetro trazido ao ordenamento jurídico pela lei para limitar as despesas é a receita corrente líquida, conceituada conforme seu art. 2^o, inciso IV.

De acordo com o conceito da lei de responsabilidade fiscal a receita corrente líquida corresponde ao somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes, inclusive as transferências da LC 87/96 e do FEX, e outras receitas também correntes, deduzidos, no caso dos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional, a contribuição dos servidores para custeio da previdência e a receita da compensação financeira estabelecida no §9^o da CF/88.

Observa-se do teor da lei que todas as receitas classificadas como receitas correntes, no conceito da lei n^o 4.320/64, compõem a base das receitas que determinam a receita corrente líquida, incluindo-se as receitas transferidas pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios a título de transferências voluntárias, classificação dada as transferências da União para atender a programação de emendas parlamentares aos entes federados, as quais estão registradas na rubrica das transferências correntes.

Por esta regra, todos os recursos conveniados pelos entes com a União para



execução de emendas parlamentares estão contidos na base de apuração da receita corrente líquida, sendo que os recursos de emendas são destinados à finalidade específica não podendo ser utilizados a qualquer outro pagamento, inclusive para satisfação de despesas impostas pela vinculação da receita corrente líquida.

Pelo lado da despesa, a lei de responsabilidade fiscal limita a execução de gastos tendo a receita corrente líquida como parâmetro. Um desses gastos é a despesa de pessoal e encargos sociais, cujos limites estão fixados pela lei, conforme autorização dada pela CF/88, em se art. 169.

O limite global de gastos para cada ente da Federação é estabelecido no art. 19 da lei responsabilidade fiscal, e corresponde, no caso dos Estados, a 60% da RCL, e dentro desse limite a outros, relativos a cada poder. Na esfera estadual, a proporção é de: 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas; 6% para o Judiciário; 49% para o Executivo e 2% para o Ministério Público.

Precisamente se extrai da lei que ficam os entes limitados aos percentuais nela estabelecidos para efeito de aplicação de recursos em despesas de pessoal e encargos sociais, e determina o percentual que cada um dos poderes devem cumprir com o objetivo de manter as despesas com pessoal em patamares que não comprometam uma gestão fiscal responsável.

Contudo, os poderes Judiciário, Legislativo e Ministério Público interpretam a lei em sentido inverso, ou seja, tratam os percentuais como uma autorização legal para que sejam aplicados na sua íntegra, sem inclusive observar os limites prudenciais que estabelecem a execução na proporção de 95% dos limites máximos, sob pena de sanção.

A interpretação dos demais Poderes de que os limites se referem a percentual para repasses de recursos, e não como teto que não deve ser ultrapassado, cria aos Executivos estaduais a obrigação de fazer, ou seja, os poderes Judiciário e Legislativo, e o Ministério Público, exigem em seus orçamentos a disponibilização de 100% do teto da lei, assim, quanto mais elevada for à base de apuração da receita corrente líquida, conseqüentemente, maior será o valor que deve ser transferido aos demais Poderes constituídos.

Outra regra de vinculação de despesa que se origina da lei de responsabilidade fiscal é o valor a constar no orçamento relativamente à reserva de contingência.

A lei de responsabilidade fiscal, art. 5º, determina que a lei de diretrizes orçamentárias deve especificar as regras de utilização e montante da reserva de contingência. E, esse montante deve ser definido com base na receita corrente líquida (inciso III, art. 5º).

Embora seja um instrumento que visa assegurar a cobertura de passivos



contingentes e outros riscos imprevistos, também gera uma despesa adicional que induz ao desequilíbrio, ao fixar uma reserva orçamentária parametrizada em receitas que possuem destinação específica, no caso os convênios com a União, mas subtrair o orçamento de fonte dos tesouros estaduais.

A Constituição Federal também estabelece vínculo de despesa em relação à receita corrente líquida.

Com o propósito de dar solução aos estoques de precatórios das unidades federadas, a matéria foi objeto da emenda constitucional nº 62/2009. A emenda nº 62/09 além de alterar o art.100 da Constituição Federal, que trata dos precatórios, também inseriu o art. 97 nos Atos das Disposições Transitórias onde estabeleceu as normas para pagamento dos precatórios. Assim, com o intuito de saldar os precatórios vencidos e a vencer os Estados deverão destinar ao pagamento dos precatórios 1,5% da receita corrente líquida anual.

Neste caso, também, tem-se um desequilíbrio na regra, não face à destinação dos recursos, pois não é o mérito que se debate, mas sim o fato de se ter uma vinculação para estipular o valor a ser pago, enquanto que a fonte que financia a despesa é outra.

E, novamente, a base sobre a qual se calcula o percentual de pagamento dos precatórios, que é a receita corrente líquida, tem no seu computo os recursos das transferências voluntárias, ou seja, os convênios recebidos da União que decorrem das emendas parlamentares, e, tal como no caso dos repasses aos Poderes, a fonte que financia o dispêndio são os recursos ordinários, que como já mencionado se trata de uma fonte escassa.

Em síntese, as receitas de transferências voluntárias da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, que se referem à execução das emendas parlamentares, compõem a base de cálculo da receita corrente líquida, e por essa regra oneram os orçamentos dos entes federados, pois geram repasses de recursos aos demais Poderes, pagamento de precatórios e reserva de contingência. Assim, recursos que se destinam a finalidades específicas, e visam complementar os orçamentos subnacionais e também corrigir desigualdades regionais, por consequência dão origem a outras despesas, as quais para serem financiadas comprometem o caixa dos tesouros estaduais.

Pelas razões expostas, propõe-se a exclusão das transferências voluntárias da União, com o objetivo de atender a programação das emendas parlamentares individuais e coletivas incluídas na lei orçamentária, da base de cálculo da receita corrente líquida.

Sala das Comissões, em 02 de outubro de 2013.

Senador Blairo Maggi



Emenda – CCJ
(PEC nº 22-A, de 2000)



Introduzam-se novos artigos à PEC nº 22A, de 2000, com as seguintes redações:

Art. O inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 198.
.....

§ 2º
I – no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a quinze por cento;
.....” (NR)

Art. O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, alterado pela presente proposição, será cumprido progressivamente, garantido, no mínimo:

I – 13,5% da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Emenda à Constituição; e

II – 15% da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Emenda à Constituição.

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda visa ampliar os recursos da saúde.

Pela proposta, a União aplicará anualmente, ao menos 15% da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro em ações e serviços públicos de saúde.

Para aliviar o impacto financeiro ao Tesouro Federal, a emenda prevê que o percentual de 15% da RCL será cumprido progressivamente, garantido-se, no mínimo, 13,5% da RCL no primeiro exercício financeiro subsequente ao da publicação da PEC e 15% da RCL no segundo exercício financeiro.

Com isso, os recursos para a saúde serão ampliados em R\$ 25,5 bilhões, em dois anos, conforme a tabela abaixo:

Tabela I - Gastos com saúde com base na RCL do ano corrente

ANO	Regra Atual	RCL do ano corrente (P)		P-G	Emendas impositivas + rendas do petróleo (E)	Diferença
	Valores (G)	Valores (P)	%			
2013	83,2	-	-	-	-	-
2014	90,1	98,1	13,5%	8,0	3,8	4,2
2015	97,7	115,2	15,0%	17,5	4,3	13,2
Em bilhões.			Total:	25,5		

Por representar um importante aumento nos recursos federais destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde, pedimos o apoio dos demais senadores para aprovação da presente emenda.

Sala da Comissão,

Paulo Davim
Senador



EMENDA Nº - CCJ
(À Proposta de Emenda Constitucional nº 22-A, de 2000)

Suprima-se o inciso VIII do § 2º do artigo 35 do ADCT, incluído pelo artigo 2º do Substitutivo à PEC 22-A, de 2000.

JUSTIFICAÇÃO

O inciso VIII deve ser suprimido, pois traz linguagem não compatível com regras Constitucionais devido a seu caráter subjetivo e ambíguo. Deve-se observar que não é apropriada a inclusão, em textos legais, principalmente no Texto Constitucional, de expressões de conteúdo ético e moral, de amplo espectro interpretativo.

Merece ser suprimido o disposto no inciso VIII, pois é inócuo, haja vista que por presunção jurídica, a norma e a ação pública devem pautar-se pelo tratamento equitativo e igualitário em qualquer esfera da vida pública.

Sala das Comissões, em

Senador FRANCISCO DORNELLES



EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 22-A, de 2000)

Dê-se ao § 9º do art. 166 da Constituição Federal, na forma prevista pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 22-A, de 2000, a seguinte redação:

“**Art. 166.**

.....

§ 9º Cinquenta por cento, no mínimo, do montante relativo às emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária anual serão destinados a ações e serviços públicos de saúde.

.....

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações relativas às emendas parlamentares previstas no § 9º, em montante correspondente a um por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, na forma da lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

.....” (NR).

JUSTIFICAÇÃO

De acordo com a redação proposta no Substitutivo apresentado pelo Senador Eduardo Braga à PEC nº 22-A, de 2000, as emendas individuais serão “aprovadas no limite de um por cento da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo”.

Porém, apesar do brilho que marca sempre a atuação do ilustre Líder, entendemos que essa redação pode gerar equívocos, além de limitar excessivamente as chamadas emendas individuais – justamente no sentido contrário ao que se pretende na referida PEC.

Com efeito, o que tem que ser limitado a um por cento da receita corrente líquida (RCL) não é a aprovação das emendas individuais –



a que se refere o § 9º do art. 166 – mas sim a obrigatoriedade de sua execução – tal como prevista no § 11 do mesmo dispositivo.

Assim, por exemplo, podem ser aprovadas pelo Congresso emendas individuais que atinjam um e meio por cento da RCL prevista no projeto encaminhado pelo Executivo – mas, nesse caso, só serão de execução obrigatória até o montante de um por cento da RCL relativa ao exercício financeiro anterior. Se se prever a limitação de um por cento da RCL para a própria aprovação das emendas individuais pelo Congresso, estar-se-ia impondo uma restrição ao exercício de um poder intrínseco ao Parlamento: o de emendar projeto de lei.

Por conta disso, propomos que seja alterada a redação do § 9º do art. 166 do Substitutivo, para prever tão somente que metade dos recursos relativos às emendas parlamentares seja destinada à saúde, prevendo no § 11 que só serão de execução obrigatória as emendas, no montante de um por cento da RCL relativa ao exercício financeiro anterior.

Não se argumente, aliás, que os §§ 9º e 11 precisam referir-se ao mesmo percentual, para garantir a execução equitativa das emendas. Em primeiro lugar, porque o percentual é o mesmo, mas as bases de cálculo são distintas: o § 9º refere-se à RCL prevista no projeto encaminhado pelo Executivo; já o § 11 tem por base de cálculo a RCL relativa ao exercício anterior. Ademais, caberá à lei complementar prevista no § 9º do art. 165 delinear critérios justamente para assegurar a execução equitativa das emendas.

A propósito, encampando a advertência do Senador Pedro Taques, quanto ao risco de se constitucionalizar indevidamente o conceito de “emendas individuais”, propomos a alteração do texto para se referir a “emendas parlamentares”.

Sala da Comissão,

Senador **VITAL DO RÊGO**



EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 22-A, de 2000)

Dê-se aos incisos IV e VIII do § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), na forma prevista pelo art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 22-A, de 2000, a seguinte redação:

“**Art. 35.**

.....
§ 2º

.....
IV – no caso de impedimento de ordem técnica ou legal no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 do art. 166, serão adotadas as seguintes medidas:

a) até cento e vinte dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

b) até trinta dias após o término do prazo previsto na alínea *a*, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

c) até 30 de setembro, ou até trinta dias após o prazo previsto na alínea *b*, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação;

d) se, até 20 de novembro, ou até trinta dias após o término do prazo previsto na alínea *c*, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária;

.....
VIII – até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o inciso III do § 9º do art. 165, considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.” (NR).



JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda tem por objetivo melhorar a redação proposta pelo Substitutivo do Senador Eduardo Braga para o inciso IV do § 2º do art. 35 do ADCT.

Com efeito, a redação específica desses dispositivos pode ser aperfeiçoada, para adquirir maior clareza – uma diretriz importante de técnica legislativa, ainda mais em se tratando de uma norma a ser inserida no texto constitucional.

Na redação que ora propomos, evita-se a repetição de termos nas alíneas do dispositivo, além de se preferir a ordem direta da frase, como recomendam, inclusive, os Manuais de Redação do Senado Federal e da Presidência da República.

Além disso, propomos a retirada da preposição “em” nas duas primeiras alíneas, para manter o paralelismo com as redações dos dispositivos que a elas se seguem.

Sugerimos, ainda, uma correção na alínea *a*, para que o prazo comece a correr a partir da *publicação* da lei orçamentária, e não da sua sanção. Afinal, de acordo com a doutrina e a jurisprudência, é a partir da publicação que a lei se torna potencialmente obrigatória, não podendo produzir efeitos antes desse ato formal.

Por fim, propomos que seja alterada a redação do inciso VIII, para definir melhor o que vem a ser a execução quantitativa – uma vez que, com a devida vênia ao nobre Relator, a redação proposta para esse dispositivo no Substitutivo não é suficientemente esclarecedora.

Acreditamos, assim, contribuir com essa importante proposta, sempre com atenção redobrada às questões constitucionais e de técnica legislativa que são – pode-se dizer – a própria razão de ser da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

Senador **VITAL DO RÊGO**



EMENDA Nº – CCJ
(Ao Substitutivo à PEC nº 22-A, de 2000)

Inclua-se o § 14 ao art. 166 da Constituição Federal, constante do art. 1º do Substitutivo apresentado pelo Relator à PEC nº 22-A, de 2000:

Art. 166.....

.....

§ 14. Do percentual destinado a ações e serviços públicos de saúde a que se refere o § 9º, sessenta por cento deverá ser destinado à atenção básica de saúde e quarenta por cento deverá ser destinado à estruturação de unidades de atenção especializada.

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda objetiva definir claramente a forma de aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde a que se refere o § 9º, do art. 166, constante do art. 1º do Substitutivo apresentado pelo Relator à PEC nº 22-A, de 2000.

O primeiro regramento desta Emenda é no sentido de destinar sessenta por cento dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde a que se refere o § 9º, do art. 166, para a atenção básica de saúde, destinada aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, que apresentarão suas propostas ao Ministério da Saúde, objetivando o apoio técnico e financeiro para a implantação, reforma e ampliação da rede de serviços de atenção básica de saúde (postos de saúde, centros de saúde, unidades básicas de saúde, unidades da saúde da família), além de aquisição de equipamentos e unidades móveis de saúde, implantação de polos de academia de saúde e de construção, ampliação e equipamento destinados à saúde bucal – centrop de especialidades, voltados para a atenção básica.

O segundo regramento desta Emenda é no sentido de destinar quarenta por cento dos recursos destinados a ações e serviços públicos de



saúde a que se refere o § 9º, do art. 166, para a estruturação de unidades de atenção especializada, destinado aos Estados, ao Distrito Federal, aos municípios e entidades sem fins lucrativos, que apresentarão suas propostas ao Ministério da Saúde, objetivando financiamento para construção, ampliação, conclusão, aquisição de equipamentos e reforma para unidades de atenção especializada, a chamada “Rede Hospitalar”, como as policlínicas, hospital geral hospital especializado, unidade mista, pronto-socorro geral, pronto-socorro especializado, consultório isolado, clínica especializada/centro de especialidade, unidade de serviço de apoio de diagnose e terapia, laboratório central de saúde pública (Lacen), pronto atendimento, central de regulação médica de urgências, central de regulação, centro de atenção hemoterapia e/ou hematológica.

Sala das Comissões,

LUIZ HENRIQUE DA SILVEIRA
Senador da República



SF/13431.86655-45

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 22-A, de 2000)

Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 35-A e 35-B ao ADCT, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.



Dê-se ao §10, do art. 166, da Constituição Federal, na forma prevista no art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 22-A, de 2000, a seguinte redação:

“**Art. 166.**

§ 10. A execução do montante previsto no § 9º não será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação a custeio de pessoal ou encargos sociais.”

JUSTIFICAÇÃO

O objetivo é tornar as emendas parlamentares, objeto desta PEC, em recurso adicional para o setor Saúde, uma vez alcançado o mínimo legal para a União, mediante as alocações do Governo Federal.

Essencialmente, o mínimo legal alocado pela União, na área da Saúde, não se constitui uma mera questão quantitativa, mas qualitativa, gerando, por meio de interações planejadas no orçamento, as externalidades que fazem diferença no bem-estar da população. Ações descoordenadas perdem força e deixam de promover benefícios que, de maneira planejada e integrada, podem gerar.

As emendas parlamentares, só por acaso, estarão coordenadas com as ações planejadas do Governo Federal. Este fato não as desmerece, mas gera alguma perda de eficiência. Se as emendas parlamentares vierem a compor

o mínimo legal, esta PEC trará para a legislação este componente de ineficiência para o setor saúde.

Nestes termos, peço apoio de meus pares a esta emenda.

Sala das Comissões, 03 de outubro de 2013.

Senador AÉCIO NEVES



EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 22-A, de 2000)

Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 35-A e 35-B ao ADCT, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.

Dê-se ao § 9º, do art. 166, da Constituição Federal, na forma prevista no art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 22-A, de 2000, a seguinte redação:

“**Art. 166.**

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de um por cento da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo integralmente destinadas a ações e serviços de saúde, educação e segurança pública.”

Insiram-se os §§ 14 e 15, do art. 166, da Constituição Federal, na forma prevista no art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 22-A, de 2000, a seguinte redação:

“**Art. 166.**

§ 14. A vinculação prevista no § 9º deste artigo observará o anexo de metas e prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

§ 15. Lei complementar definirá os conceitos para a constituição do anexo de metas e prioridades referentes à vinculação prevista no § 14.”



JUSTIFICAÇÃO

O objetivo é evitar perda de eficiência à economia brasileira, por conta do orçamento impositivo, objeto desta PEC.

O orçamento impositivo para as emendas retira graus de liberdade da ação planejada de execução orçamentária. Caso as emendas viessem a ser livremente alocadas, só por acaso coincidiriam com as prioridades nacionais, embora possam ter alguma importância local.

Portanto, emendas livres, sem vinculação, carregam um custo de oportunidade retratado no volume de benefícios sociais perdidos por se retirar recursos de áreas mais prioritárias, cujas ações estejam coordenadas e preparadas para atender às necessidades nacionais, em favor dessas emendas livremente alocadas.

A vinculação reduz esta perda ao restringir as áreas para a alocação das emendas, em consonância com a lista de prioridades enunciadas na Lei de Diretriz Orçamentária, a qual precisa ser formalmente instituída e regulamentada por Lei Complementar. O caráter impositivo das emendas, enfim, induz ao aperfeiçoamento do sistema de planejamento e de organização das finanças públicas.

Nestes termos, peço apoio de meus pares para esta emenda.

Sala das Comissões, 03 de outubro de 2013.

Senador AÉCIO NEVES



EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 22-A, de 2000)

Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 35-A e 35-B ao ADCT, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.



Dê-se ao § 11, do art. 166, da Constituição Federal, na forma prevista no art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 22-A, de 2000, a seguinte redação:

“**Art. 166.**

.....

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a um por cento da receita corrente líquida realizada no exercício vigente, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165.”

JUSTIFICAÇÃO

O objetivo é evitar o descasamento de prazo entre o período de competência para a referência do valor das emendas e o período de caixa.

A forma original deste parágrafo estabelecia a referência à RCL do exercício anterior. Ao proceder desta forma, a base de cálculo, para as emendas parlamentares, passa a ser um valor conhecido e desatrelado das condições correntes de arrecadação e da conjuntura fiscal.

Conhecida a base de cálculo (referente à Receita Corrente do exercício anterior), qualquer contingência fiscal do exercício corrente, que, pela responsabilidade fiscal, venha a exigir restrições, não terá como ser modelada, em linha com as demais áreas contingenciáveis. Dito de outra forma, o orçamento das emendas pode ser impositivo, mas não obrigatório,

pois isto traria ineficiência à economia brasileira, uma vez que para sustentar esta obrigatoriedade, outras áreas, independentes de suas relevâncias, passariam por contingências adicionais. Em suma, uma queda de arrecadação no exercício corrente deve implicar redução na base de cálculo das emendas parlamentares.

Nesses termos, peço apoio de meus pares para esta emenda.

Sala das Comissões, 03 de outubro de 2013.

Senador AÉCIO NEVES





EMENDA Nº - CCJ

(À Proposta de Emenda Constitucional nº 22-A, de 2000)

Inclua-se o § 15º no art. 166 da Constituição Federal, na forma prevista pelo art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 22-A, de 2000, a seguinte redação:

“Art. 166.

.....
§ 15º. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações relativas às emendas parlamentares coletivas de Bancada Estadual em montante mínimo correspondente a 30% das emendas coletivas de apropriação aprovadas para cada Unidade da Federação, na forma da lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda propõe que 30% das emendas parlamentares coletivas de Bancada Estadual sejam obrigatoriamente executadas dentro do espírito do Orçamento Impositivo no que tange às emendas parlamentares, visto que, quando da apresentação da Proposta de Emenda à Constituição em 2000, só se tratou das emendas individuais por não haver preocupação com os projetos de grande vulto e obras estruturantes oferecidos nas emendas de Bancada Estadual pois eram tidos como prioridade de cada Unidade da Federação, o que atualmente não ocorre em função do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, do Governo Federal. As emendas de bancada, no presente momento, têm execução próxima à zero, sendo priorizado pelo Governo Federal o que melhor lhe convém, sem considerar os anseios estaduais expressos de forma legítima. A Constituição de 1988 restabeleceu o direito de os parlamentares contribuírem com a elaboração dos orçamentos mediante a apresentação de emendas, sendo este rito, ocasião de especial relevância na atuação parlamentar o quê, infelizmente, não tem sido respeitado com a relevância que a matéria requer. O art. 47, inciso V, § 2º, da Resolução nº 1 de 2006-CN, orienta que uma vez apresentada a emenda de bancada e iniciada a obra, deverão ser objeto de emenda, anualmente, até a conclusão da obra. Cumprem-se aqui preceitos importantes e no Executivo, nem mesmo



SF/13707.67206-04

o início de obras importantes são considerados. As emendas de Bancada Estaduais são previstas, então que possam ser honradas de forma a priorizar benefícios sociais ou econômicos duradouros em prol da redução de desigualdades sociais e regionais como um verdadeiro instrumento de política pública.

Sala da Comissão, em 04 de outubro de 2013

Senador **MOZARILDO CAVALCANTI**
PTB/RR



SF/13707.67206-04

EMENDA Nº - CCJ
(Ao Substitutivo à PEC nº 22-A, de 2000)

Dê-se a seguinte redação ao art. 5º do Substitutivo à PEC 22-A, de 2000:

“Art. 5º. O art. 198, §3º, inciso IV da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 198.**

§ 3º

.....

IV - as normas para cálculo e apuração dos recursos mínimos aplicados em ações e serviços públicos de saúde.”

JUSTIFICAÇÃO

Trata-se de emenda à que foi sugerida pelo deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS) e por outros parlamentares do PMDB da Câmara dos Deputados em relação ao financiamento do Sistema Único de Saúde. A proposta de emenda constitucional originalmente tratava de orçamento impositivo e pela nova redação trata também das novas regras para o financiamento da saúde.

A argumentação completa, inclusive com os gráficos que analisam o conjunto das propostas estão presentes na outra emenda de minha autoria e que altera os **§§ 9º e 10 do art. 166, inciso I do §2º e inciso I do §3º do art. 198 da Constituição Federal, constante do art. 1º do Substitutivo apresentado pelo Relator.**

Sala das Comissões, em 4 de outubro de 2.013.

Senador PEDRO SIMON



EMENDA Nº - CCJ
(Ao Substitutivo à PEC nº 22-A, de 2000)

Dê-se a seguinte redação ao art. 3º do Substitutivo à PEC 22-A, de 2000:

“Art. 3º O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição será cumprido progressivamente, garantido, no mínimo:

- I - **15%** da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;
- II - **16%** da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;
- III - **17%** da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;
- IV - **18%** da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; e
- V - **18,7%** da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional.”

JUSTIFICAÇÃO

Trata-se de emenda à que foi sugerida pelo deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS) e por outros parlamentares do PMDB da Câmara dos Deputados em relação ao financiamento do Sistema Único de Saúde. A proposta de emenda constitucional originalmente tratava de orçamento impositivo e pela nova redação trata também das novas regras para o financiamento da saúde.

Nesta emenda é apresentada a progressividade da elevação dos gastos em saúde, sendo que, no ano da promulgação será de 15% e assim sucessivamente até atingir o percentual de 18,7% no quinto ano.



A argumentação completa, inclusive com os gráficos que analisam o conjunto das propostas estão presentes na outra emenda de minha autoria e que altera os **§§ 9º e 10 do art. 166, inciso I do §2º e inciso I do §3º do art. 198 da Constituição Federal, constante do art. 1º do Substitutivo apresentado pelo Relator.**

Sala das Comissões, em 4 de outubro de 2013.

Senador PEDRO SIMON



EMENDA Nº - CCJ
(Ao Substitutivo à PEC nº 22-A, de 2000)

Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 35-A e 35-B ao ADCT, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que específica.



Dê-se aos §§ 9º e 10 do art. 166, inciso I do §2º e inciso I do §3º do art. 198 da Constituição Federal, constante do art. 1º do Substitutivo apresentado pelo Relator à PEC nº 22-A, de 2000, a seguinte redação:

“Art. 166.

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de um por cento da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual **será destinada às ações de que trata o art. 200.**

§ 10. A execução do montante previsto no § 9º **não** será computada para fins do cumprimento do art. 198, § 2º, inciso I, vedada a destinação à despesa com **pessoal ou encargos sociais.**”

“Art. 198.

§2º

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a **18,7% (dezoito inteiros e sete décimos por cento);**”

§ 3º

I - os percentuais de que trata o § 2º, I, II e III;

JUSTIFICAÇÃO

Trata-se de emenda à que foi sugerida pelo deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS) e por outros parlamentares do PMDB da Câmara dos Deputados em relação ao financiamento do Sistema Único de Saúde. A proposta de emenda constitucional originalmente tratava de orçamento impositivo e pela nova redação trata também das novas regras para o financiamento da saúde.

APRESENTAÇÃO DOS ARGUMENTOS FAVORÁVEIS E PROPOSTAS NA PRESENTE EMENDA.

I. O Financiamento do Sistema Único de Saúde

A EC nº 29, de 2000, fixou a obrigatoriedade de aplicação mínima em saúde por parte dos entes federados. A alteração constitucional determinou que cada ente aplicasse parcela de seus recursos para financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS).

Assim, Estados e Municípios passaram a aplicar parcela da arrecadação corrente de seus impostos e das receitas derivadas da repartição tributária em saúde.

Para a União, entretanto, a EC estabeleceu regra distinta. Basta que seja mantido o patamar de gasto do exercício anterior, ajustado pela variação nominal do PIB, para estar atendida a determinação constitucional.

Essa diversidade de metodologia entre União e demais entes federados na apuração dos recursos mínimos aplicados em saúde ensejou, ao longo dos anos que se seguiram, a **ampliação do financiamento do Setor por parte dos entes subnacionais**. De 2000 para 2012, a União reduziu a participação relativa nos gastos públicos totais de saúde de 59% para 45%.

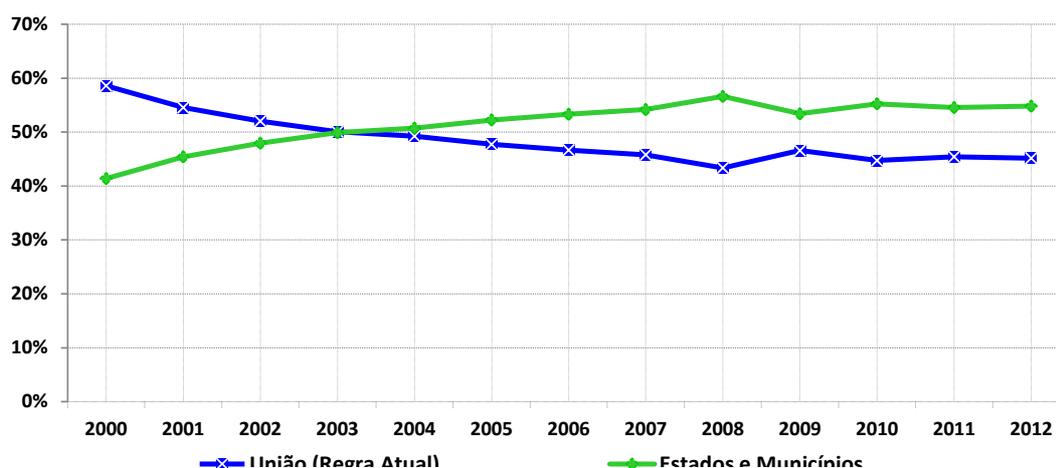
Tabela I - Participação dos Entes Federados no Financiamento da Saúde Pública
- Exercícios de 2000 e 2012 -

Despesa	2000		Despesa	2012	
	R\$	% de participação		R\$	% de participação
União	20,4	59%	União	78,2	45%
Estadual	7,0	41%	Estadual	44,3	55%
Municipal	7,4		Municipal	50,7	
Total	34,7	100%	Total	173,1	100%

OBS: dados SIOPS e SIAFI, extraídos em setembro de 2013.



Gráfico 1
Participação dos Entes Federados no Financiamento da Saúde Pública
 - Exercícios de 2000 e 2012 -



O reajuste dos recursos federais aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) com base exclusivamente na variação nominal do PIB contribuiu de forma marcante para o subfinanciamento do Sistema, uma vez que não acompanha o crescimento populacional, a inflação na saúde ou a incorporação de tecnologias.

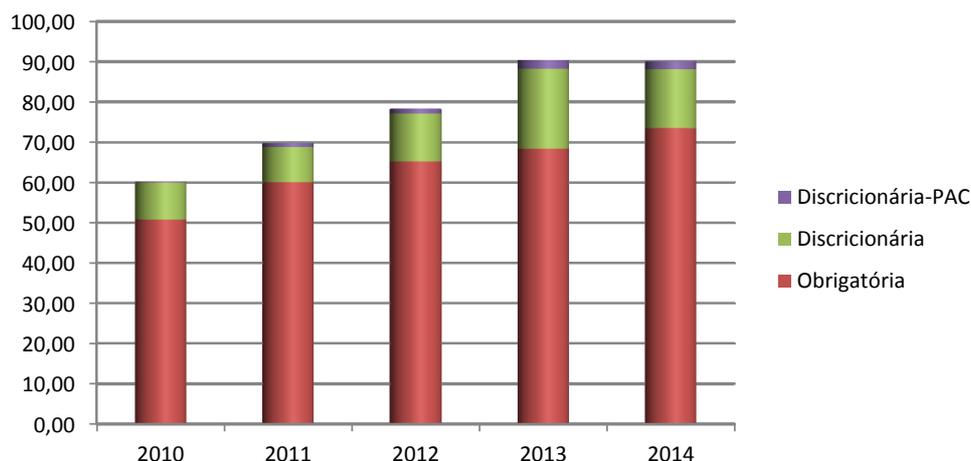
Hoje os recursos para manutenção do SUS se mostram insuficientes, a ponto de impedir a implementação progressiva do sistema e de avançar na reestruturação do modelo e dos procedimentos de gestão que deem suporte para cumprimento dos princípios constitucionais do SUS.

II. O “Subfinanciamento” do SUS e as Despesas Correntes Obrigatórias

As despesas obrigatórias representaram montante significativo da programação do Ministério da Saúde. Aproximadamente 79% (setenta e nove por cento) das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS executadas pela União (*equivalentes a R\$ 70 bilhões*) são classificadas como despesas obrigatórias. O restante é executado de forma discricionária ou prioritária, quando integrante do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC.

Apesar disso, encontram-se hoje muito abaixo do necessário para garantir o adequado funcionamento do Sistema.

Gráfico 2
Natureza das Despesas com ASPS
 - Obrigatórias ou Discricionárias -



OBS: para 2013, os valores considerados no gráfico dizem respeito a dotações autorizadas. A execução, entretanto, deve se situar próxima do piso constitucional para o exercício que é de apenas R\$ 83,11 bilhões.

Desse total de despesas obrigatórias, 87% (oitenta e sete por cento) referem-se a **despesas correntes** que efetivamente financiam o funcionamento do Sistema.

Tabela II - Natureza das Despesas Obrigatórias que Compõem ASPS

Valores em bilhões de R\$

Natureza das Despesas (obrigatórias em ASPS)	2013	% Participação Relativa	2014	% Participação Relativa
GnD 1 – Pessoal	8,87	13%	9,51	13%
GnD 3 - Desp. Corrente	59,52	87%	63,82	87%
GnD 4 - Investimentos	0,00	0%	0,17	0%

O montante, entretanto, ainda é muito inferior ao necessário para a manutenção das atividades de saúde. **Situação que gerou o comprometimento de programas e projetos desenvolvidos em geral por municípios (executores do sistema), que dessa forma não têm como manter o funcionamento adequado de serviços e unidades.**

II.1. Reflexo da Metodologia de Apuração nas Programações do Ministério da Saúde



Segundo a atual metodologia de apuração do piso constitucional da saúde para a esfera federal, o mínimo a ser aplicado em um exercício deve ser equivalente ao empenhado no ano anterior (*base de apuração móvel*) ajustado pela variação nominal do PIB também do exercício anterior. Essa metodologia tem compelido o Executivo a evitar o empenhamento além do mínimo constitucional, sob o argumento de que não poderia suprimir tais acréscimos no futuro.

Por isso, apesar de muitas vezes a alocação de recursos federais em ASPS superar o necessário para atendimento da EC 29/00, o montante empenhado invariavelmente se atém ao mínimo constitucional.

Para 2014, por exemplo, o valor programado no projeto enviado pelo Executivo (PLOA 2014) é o mesmo previsto para execução em 2013 (*piso constitucional calculado para 2013*) acrescido de R\$ 7 bilhões (*valor que representa exatamente a variação nominal do PIB de 8,4% entre 2012 e 2013*).

Tabela III - Cálculo do Piso da Saúde

Valores em bilhões de R\$

Ações e serviços públicos de Saúde - ASPS	2012	2013	2014	Diferença (III) - (II)
	Emp. (I)	Aut. (II)	PLOA (III)	
Gastos/Dotações Aut. em ASPS	78,21	90,3	90,1	(0,2)
Variação nominal do PIB, do ano anterior	9,89%	6,26%	8,42%	
Valor mínimo de aplicação (calculado para cumprimento da EC 29/00)	76,7	83,1	90,1	7,0

Contudo, como se observa na Tabela IV, as despesas correntes obrigatórias, como as afetas a Procedimentos de Média e Alta Complexidade (ação 8585) e ao Piso de Atenção Básica - Parcela Fixa (ação 8577), veem sofrendo reajuste inferior à variação nominal do PIB, que entre 2010 e 2014 foi de 57,4%.

Para 2014, por exemplo, os valores previstos no PLOA para Procedimentos de Média e Alta Complexidade (MAC) e para Piso de Atenção Básica - Parcela Fixa (PAB-Fixo) correspondem a um aumento respectivamente de 1,9% e 1,3% em relação ao autorizado para 2013, quando o reajuste da variação nominal do PIB garantiu 8,4% para toda a programação do Ministério da Saúde (vide Tabela III).



Tabela IV - Evolução Recente de Algumas Despesas Correntes Obrigatórias*Valores em bilhões de R\$*

Ação (cód)	Ação	Emp. 2010	Emp. 2011	Emp. 2012	Aut. 2013	PLOA 2014	% Variação Dotações					% Variação Nominal do PIB Acumulado no Período
							2011/2010	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2014/2010	
8585	Atenção a Saúde da População p/ Procedimentos em Média e Alta Complexidade	26,9	31,1	34,1	35,6	36,3	15,5%	9,6%	4,4%	1,9%	34,8%	57,4%
20AD	Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família	5,9	8,0	8,13	9,4	11,2	34,3%	1,9%	16,1%	18,3%	88,0%	57,4%
8577	Piso de Atenção Básica Fixo	3,7	4,5	4,42	5,2	5,3	21,6%	-0,7%	18,1%	1,3%	44,5%	57,4%
4705	Apoio Financeiro p/ Aquisição e Distribuição de Medicamentos do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica	3,3	3,5	4,1	4,5	4,9	8,3%	15,9%	10,0%	9,1%	50,7%	57,4%

Como se percebe, uma das exceções fica por conta do Piso de Atenção Básica Variável (ação 20AD), que para 2014 é acrescido de R\$ 1,5 bilhão para atender o “Programa Mais Médicos”. Esse montante equivale a 21% dos R\$ 7 bilhões de acréscimos referentes à variação nominal do PIB. Sem tal acréscimo, contudo, o reajuste das despesas do PAB-Variável também seriam reduzidas, para aproximadamente 2,4% em relação a 2013.

Tabela V - Evolução Ajustada do PAB-Variável*Valores em bilhões de R\$*

Ação (cód)	Ação	Aut. 2013	PLOA 2014	% Variação 2014/2013	Exclusão da parcela afeta ao Programa “Mais Médicos”	PLOA 2014 (ajustado)	% Variação 2014/2013
20AD	Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família	9,44	11,17	18,3%	(1,51)	9,66	2,4%

Portanto, em função da metodologia vigente, **a inserção de novos programas, projetos ou atividades nas programações do Ministério da Saúde tende a impactar dotações de programas já existentes, que precisam sofrer reajuste inferior à variação nominal do piso da saúde para disponibilizarem recursos para os novos projetos.**

III. Os Movimentos Sociais e o Projeto de Iniciativa Popular



SF/13999.14404-21

Em 2013, o agravamento da situação de subfinanciamento do SUS chegou a tal magnitude que movimentos sociais passaram a exigir a vinculação de 10% da Receita Corrente Bruta¹ da União para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS. No ano corrente, a medida implicaria aporte adicional de R\$ 46 bilhões.

Tabela VI - Projeto de Iniciativa Popular

Valores em bilhões de R\$

Exercício	ASPS (União)	RCB		Acréscimo
		R\$	10%	
2011	72,3	1.029,6	103,96	30,63
2012	78,2	1.134,7	113,47	35,26
2013	83,1	1.296,5	129,65	46,53
2014	90,1	1.362,4	136,24	46,14

Merece destaque o fato de que o acréscimo pleiteado pelos movimentos elevaria a participação da União a patamares ainda inferiores aos praticados quando da aprovação da EC nº 29/00. Os R\$ 46 bilhões de recursos adicionais colocariam a participação em 54% do total de despesas públicas do Setor, quando em 2000 essa participação era de 59% (vide Tabela I).

Tabela VII - Nova Participação dos Entes Federados no Financiamento da Saúde Pública

- Com a Aprovação do Projeto de Iniciativa Popular -

Valores em bilhões de R\$

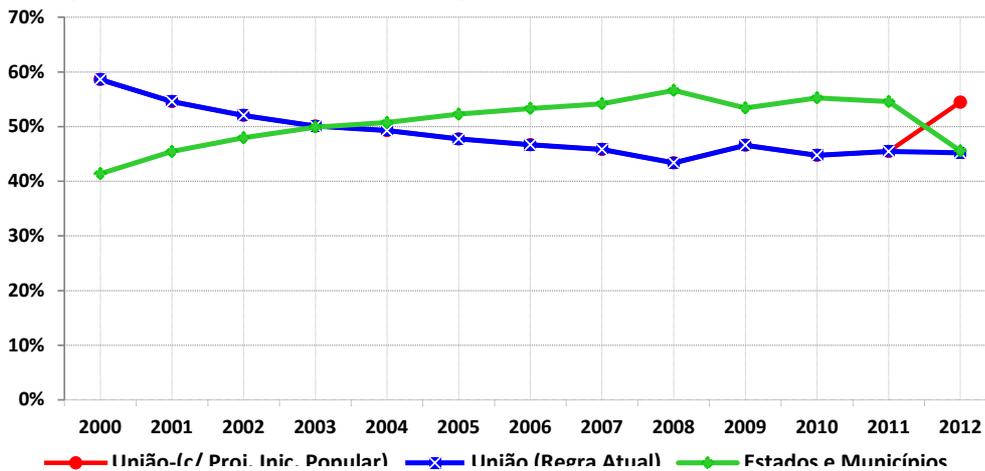
Descritor	2012		
	R\$	R\$	%
União	78,21	78,21	45%
Estadual	44,25	94,90	55%
Municipal	50,65		
Total	173,11	173,11	100%

Descritor	2012- Ajustado 10% RCB		
	Acréscimo	Novo Total	
	R\$	R\$	%
União	35,26	113,47	54%
Estadual	0	94,90	46%
Municipal			
Total	35,26	208,37	100%

¹ <http://oglobo.globo.com/pais/projeto-que-obriga-uniao-investir-10-da-receita-em-saude-protocolado-na-camara-9362051>



Gráfico 3
Nova Participação dos Entes Federados no Financiamento da Saúde Pública
 - Com a Aprovação do Projeto de Iniciativa Popular -



IV. Propostas de Alteração do Piso Constitucional em Saúde: Governo e Emenda do Senador Humberto Costa

Diante da situação insustentável do SUS, algumas propostas veem sendo apresentadas para discussão.

IV.1 Proposta Governo

O Governo oferece a vinculação do piso constitucional da saúde a 15% da Receita Corrente Líquida - RCL.

Além de o percentual ser bastante inferior ao pleiteado pelos movimentos sociais (10% da Receita Corrente Bruta - RCB são equivalentes a 18,74% da RCL da União de 2014), propõem que o percentual seja atingido somente a partir do quinto ano de vigência da alteração legislativa (portanto, a partir de 2018).

Considerando os parâmetros do Governo para RCL entre 2014 e 2018, o acréscimo proposto é da ordem de R\$ 5,9 bilhões, no primeiro ano (em 2014), e de R\$ 22,8 bilhões, no último (em 2018).

Tabela VIII - Comparação entre Regra Atual e Proposta do Governo

- segundo projeções de receita corrente e PIB do Governo -

Valores em bilhões de R\$

Exercício	Piso Federal da Saúde (Regra Atual)		Piso Federal da Saúde (Proposta do Governo)		
	R\$	Em % da RCL	R\$	Em % da RCL	Acréscimo Anual em Relação à Regra Atual

Exercício	Piso Federal da Saúde (Regra Atual)		Piso Federal da Saúde (Proposta do Governo)		
	R\$	Em % da RCL	R\$	Em % da RCL	Acréscimo Anual em Relação à Regra Atual
2014	90,1	12,4%	96,0	13,2%	5,9
2015	97,7	12,7%	105,2	13,7%	7,5
2016	105,9	12,7%	117,5	14,1%	11,6
2017	115,0	12,7%	131,4	14,5%	16,4
2018	125,0	12,7%	147,8	15,0%	22,8



IV.2 Proposta Senador Humberto Costa (Emenda à PEC nº 22-A, de 2000- SF, Orçamento Impositivo)

Por meio da Emenda nº 06 à PEC nº 22-A, de 2000- SF, que trata do chamado “Orçamento Impositivo”, o Senador Humberto Costa propõe a alteração do inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal para, constitucionalmente, fixar a receita corrente líquida como base de apuração dos recursos mínimos a serem aplicados pela União em saúde.

O citado dispositivo constitucional prevê desde o ano 2000 que a União aplique em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS recursos mínimos derivados de percentuais calculados “**na forma definida em lei complementar**”. Portanto, a Constituição delegou à lei complementar a fixação dos parâmetros – *entenda-se: base de incidência e percentual de reajuste*² – para apuração dos recursos mínimos a serem aplicados pelo governo federal.

Ressalvando o fato de haver sido proposta por meio de emenda constitucional, é bastante semelhante à do governo com a fixação do percentual final de 15% da RCL, com a redução do escalonamento para 4 anos.

Considerando os mesmos parâmetros da proposta do Executivo, o acréscimo inicial seria de R\$ 5,9 bilhões (em 2014) e o final de R\$ 20,9 bilhões (em 2017).

Tabela IX - Comparação entre Regra Atual e Proposta do Senador Humberto Costa
- segundo projeções de receita corrente e PIB do Governo -

Valores em bilhões de R\$

Exercício	Piso Federal da Saúde (Regra Atual)		Piso Federal da Saúde (Emenda do Senador Humberto Costa à PEC nº 22-A, de 2000- SF)			
	R\$	Em % da RCL	Escalonamento	R\$	Em % da RCL	Acréscimo Anual em Relação à
						em à

² O art. 5º da Lei Complementar nº 141, de 2012, manteve a base como o empenhado no ano anterior e o reajuste pela variação nominal do PIB do ano anterior.

	(I)		(II)		Regra Atual	
2014	90,1	12,4%	1º ano	96,0	13,2%	5,9
2015	97,7	12,7%	2º ano	105,2	13,8%	8,3
2016	105,9	12,7%	3º ano	117,5	14,4%	14,1
2017	115,0	12,7%	4º ano	131,4	15,0%	20,9
2018	125,0	12,7%	-----	147,8	15,0%	22,8

IV.3. Projeto de Iniciativa Popular

Como mencionado, o Projeto de Iniciativa Popular fixa para a União a aplicação mínima anual de 10% da Receita Corrente Bruta (*percentual que em 2014 é equivalente a 18,74% da RCL*).

A fim de permitir a comparação da proposta do movimento social com as anteriores (*que utilizam a RCL como base de apuração*), consideramos a equivalência de 10% da RCB para 18,74% da RCL e utilizamos os parâmetros de RCL adotados pelo governo para projetar os recursos mínimos a serem aplicados de 2014 a 2018.

Tabela X - Comparação entre Regra Atual e Projeto de Iniciativa Popular

- segundo projeções de receita corrente e PIB do Governo -

Valores em bilhões de R\$

Exercício	Piso Federal da Saúde (Regra Atual)		Piso Federal da Saúde (Projeto de Iniciativa Popular)		
	R\$	Em % da RCL	R\$	Em % da RCL	Acréscimo Anual em Relação à Regra Atual
2014	90,1	12,4%	136,2	18,7%	46,1
2015	97,7	12,7%	143,9	18,7%	46,2
2016	105,9	12,7%	156,2	18,7%	50,3
2017	115,0	12,7%	169,8	18,7%	54,8
2018	125,0	12,7%	184,7	18,7%	59,7

Segundo a proposta, logo no primeiro ano de vigência (em 2014), a saúde deveria ter um aporte adicional de R\$ 46 bilhões, valor que em 2018 corresponderia a R\$ 59,7 bilhões.

IV.4 Aplicação Cumulada até 2018

Em termos de valores cumulados (*ao longo dos cinco anos de escalonamento proposto pelo governo*) a diferença de aporte financeiro é bastante significativa entre as propostas.

Em relação à regra atual, a proposta do governo implica aporte de R\$ 64 bilhões cumulados ao longo de 5 anos, a do Senador Humberto Costa, de R\$ 72 bilhões e a proposta popular de R\$ 257 bilhões.

Tabela XI - Impacto Anual e Cumulado (5 anos) das Propostas

- Em relação à regra atual -

Valores em bilhões de R\$

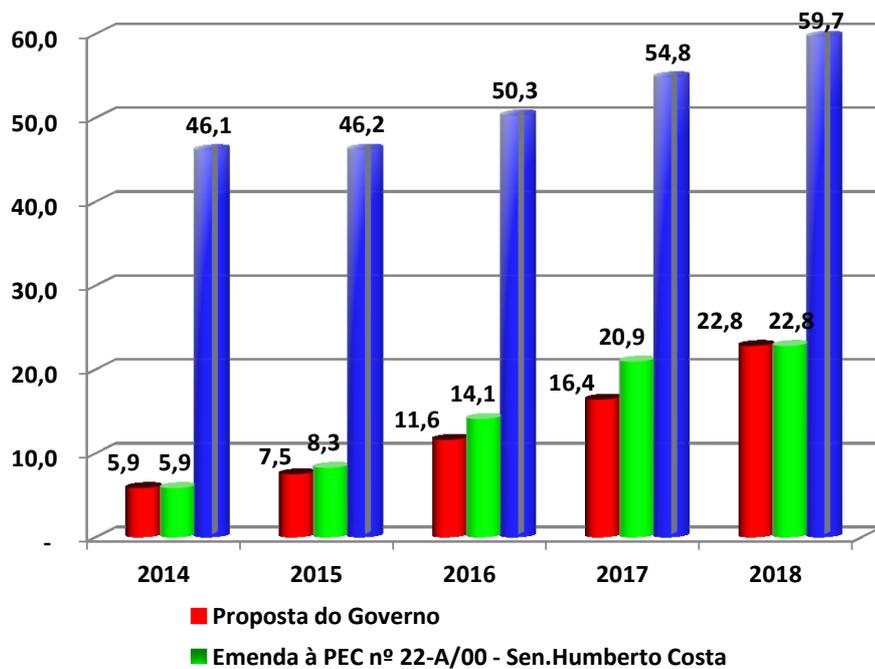


SF/13999.14404-21

Exercício	Piso Federal da Saúde (Regra Atual)	Piso Federal de Aplicação em Saúde					
		Proposta do Governo		<i>Emenda do Senador Humberto Costa à PEC nº 22-A, de 2000- SF</i>		<i>Projeto de Iniciativa Popular</i>	
		Piso	Acréscimo Anual em Relação à Regra Atual	Piso	Acréscimo Anual em Relação à Regra Atual	Piso	Acréscimo Anual em Relação à Regra Atual
R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$		
2014	90,1	96,0	5,9	96,0	5,9	136,2	46,1
2015	97,7	105,2	7,5	105,2	8,3	143,9	46,2
2016	105,9	117,5	11,6	117,5	14,1	156,2	50,3
2017	115,0	131,4	16,4	131,4	20,9	169,8	54,8
2018	125,0	147,8	22,8	147,8	22,8	184,7	59,7
Cumulado ao longo de 5 anos	533,7	597,9	64,2	605,7	72,0	790,84	257,1

O Gráfico 4 evidencia a diferença entre as diferentes propostas apresentadas.

Gráfico 4
Acréscimos Anuais de Recursos ao Piso Federal de Saúde
 - Em Relação à Regra Atual -



Em relação às propostas do Governo e do Senador Humberto Costa, o **Projeto de Iniciativa Popular representa acréscimo anual de mais de R\$30 bilhões** e cumulado ao longo dos cinco anos superior a R\$ 193 e R\$ 185 bilhões, respectivamente.



Tabela XII - Impacto Anual e Cumulado (5 anos) do Projeto de Iniciativa Popular
 - Em Relação às Propostas do Governo e do Sen. Humberto Costa -

Valores em bilhões de R\$

Exercício	Piso Federal em Saúde (Projeto de Iniciativa Popular)	Acréscimo em Relação à Proposta do:	
	R\$	Governo R\$	Senador Humberto Costa R\$
2014	136,2	40,3	40,3
2015	143,9	38,7	37,9
2016	156,2	38,7	36,2
2017	169,8	38,4	33,9
2018	184,7	36,9	36,9
Cumulado ao longo de 5 anos		193,0	185,2

Dessa forma, pode-se dizer que, decorridos 5 anos da alteração legislativa proposta pelo governo, os novos valores de piso constitucional da saúde alcançariam, no máximo, 38% do solicitado pelos movimentos sociais (vide Tabela XIII).

No primeiro ano de vigência, as propostas do governo e do Senador representariam pouco mais de um décimo (12,7%, conforme Tabela XIII) do valor total pleiteado pelo povo. O acréscimo total das propostas - *cumulado ao longo de 5 anos (R\$ 64 bilhões)* - seria pouco superior ao proposto pelo Projeto de Iniciativa Popular somente para um exercício (R\$ 59,7 bilhões em 2018, conforme Tabela X).



Tabela XIII - Percentual de Atendimento das Propostas em Relação ao Solicitados pelos Movimentos Sociais

Valores em bilhões de R\$

Exercício	Proposta do Governo		Emenda do Senador Humberto Costa à PEC nº 22-A, de 2000 - SF	
	Acréscimo Anual em Relação à Regra Atual	% Em relação ao Acréscimo Previsto no Projeto de Iniciativa Popular	Acréscimo Anual em Relação à Regra Atual	% Em relação ao Acréscimo Previsto no Projeto de Iniciativa Popular
	R\$	R\$	R\$	R\$
2014	5,9	12,7%	5,9	12,7%
2015	7,5	16,2%	8,3	17,9%
2016	11,6	23,1%	14,1	28,0%
2017	16,4	29,9%	20,9	38,2%
2018	22,8	38,2%	22,8	38,2%
Cumulado ao longo de 5 anos	64,2	25,0%	72,0	28,0%



IV.5. Aspectos Afetos ao “Orçamento Impositivo”

Outro aspecto relevante afeto às mudanças no Piso Constitucional da Saúde diz respeito ao chamado Orçamento Impositivo (Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 22-A/2000 – SF, ou PEC nº 565-C/2006 - CD).

A PEC determina a execução obrigatória de emendas parlamentares apresentadas até determinado percentual da receita corrente líquida. Portanto, prevê a obrigatoriedade de execução de programações inseridas no orçamento federal pelo Parlamento. Entretanto, recentemente, foram apresentadas diversas emendas à PEC vinculando parcela significativa desse “Orçamento Impositivo” a Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS.

A carência de recursos na Saúde é imensa, sendo oportuna e louvável a priorização pelo Estado como forma melhorar as condições de vida da população. Contudo, tendo em vista se tratar de obrigações com origens distintas - *Piso da Saúde e Orçamento Impositivo* – e a fim de que o esforço parlamentar represente **acréscimo de recursos** à saúde, é essencial que as emendas individuais NÃO SEJAM COMPUTADAS NO PISO CONSTITUCIONAL.

Explica-se. A simples vinculação de parcela do Orçamento Impositivo à saúde – *que já conta com Piso Constitucional* – significa reduzir dos recursos mínimos a serem aplicados pela União montante equivalente ao total de emendas individuais que venham a ser apresentadas ao Setor. Portanto, as emendas entram no cômputo do piso e outros recursos saem para que, ao final do exercício, o total se mantenha dentro do piso constitucional, sem um efetivo acréscimo de recursos.

Segundo dados do governo, a inclusão do Orçamento Impositivo “dentro” do Piso da Saúde significaria deduzir pelo menos R\$ 3,8 bilhões do

acréscimo total de R\$ 5,9 bilhões proposto pelo governo para 2014, restando apenas R\$ 2,1 bilhões para efetiva correção das despesas com manutenção do Sistema.

Tabela XIV
Proposta do Governo e Financiamento do Orçamento Impositivo

Valores em bilhões de R\$

Piso da Saúde (Proposta do Governo)					
Exercício	R\$	% da RCL	Acréscimo Anual Proposto pelo Governo		
			Total	Orçam. Impositivo	Diferença
2014	96,0	13,2%	5,9	3,8	2,1
2015	105,2	13,7%	7,5	4,3	3,2
2016	117,5	14,1%	11,6	5,2	6,4
2017	131,4	14,5%	16,4	6,3	10,1
2018	147,8	15,0%	22,8	7,2	15,6

Dessa forma, O CÔMPUTO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO PARA ATENDIMENTO DA APLICAÇÃO MÍNIMA DO SETOR IMPEDE QUE AS EMENDAS PARLAMENTARES REPRESENTEM EFETIVO ACRÉSCIMO DE RECURSOS À SAÚDE. Na prática, o Piso da Saúde passaria “financiar” o “Orçamento Impositivo”, reduzindo a disponibilidade de recursos do Ministério da Saúde (MS) para reajuste das despesas correntes obrigatórias que financiam o SUS.

Além disso, tradicionalmente as emendas parlamentares destinam recursos para a realização de obras (investimentos) em Estados e Municípios. Como se verifica na Tabela XV, a concentração em investimentos é superior a 85% do total de emendas apresentado ao Setor e o restante diz respeito ao atendimento de despesas discricionárias.

Tabela XV -Emendas ao Orçamento Federal da Saúde

Valores em bilhões de R\$

GND	2010			2011			2012			2013		
	Quant. Emend.	Valor	% Partic. Relativa	Quant. Emend.	Valor	% Partic. Relativa	Quant. Emend.	Valor	% Partic. Relativa	Quant. Emend.	Valor	% Partic. Relativa
3-ODC	791	0,42	18%	717	0,38	15%	667	0,53	13%	401	0,55	11%
4-INV	1.396	1,97	82%	1.274	2,08	85%	1.997	3,60	87%	2.117	4,31	89%
5-IFI	0	0,0	0%	0	0,0	0%	1	0,00	0%	0	0,0	0%
Total	2.187	2,39	100%	1.991	2,46	100%	2.665	4,13	100%	2.518	4,86	100%



Dessa forma, a disponibilização de R\$ 2,1 bilhões em 2014 (*recursos que o MS poderia contar para reajustar as despesas correntes, conforme Tabela XIV*) não chega perto de resolver o problema de subfinanciamento do SUS.

Como mencionado inicialmente, há a necessidade de imediato e significativo reajuste das despesas correntes obrigatórias, de forma a atenuar as dificuldades de manutenção do Sistema. Situação que, além de não ser resolvida com a inserção das emendas parlamentares no Piso, é agravada com a redução da disponibilidade do Ministério da Saúde.

V. Proposta de “Grupo do PMDB”

A proposta procura atender o pleito dos movimentos sociais em termos do montante final necessário para viabilizar o funcionamento do SUS. Porém, assim como a do governo, propõe um escalonamento mínimo de 5 anos, de forma a que o piso constitucional da saúde seja gradualmente ampliado até que alcance os patamares de gasto previstos no Projeto de Iniciativa Popular.

Em relação as propostas do governo e do Senado Humberto Costa, difere-se por iniciar a vinculação em 2014 já com 15% da RCL e manter incremento anual até que alcance 18,74% da RCL (*percentual de equivalência de 10% da RCB em 2014*).

Tabela XVI - Proposta “Grupo PMDB”

Valores em bilhões de R\$

Piso da Saúde - Proposta de “Grupo do PMDB”			
Exercício	R\$	Em % da RCL	Acréscimo Anual em Relação à Regra Atual (R\$)
2014	109,0	15,0%	18,9
2015	122,9	16,0%	25,2
2016	141,7	17,0%	35,8
2017	163,1	18,0%	48,1
2018	184,7	18,7%	59,7

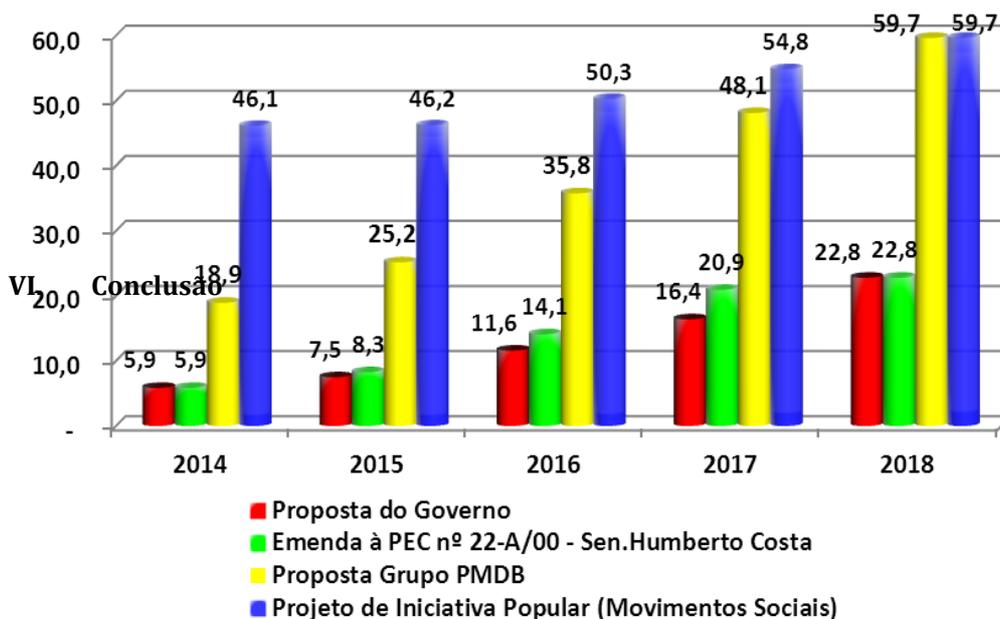
Portanto, atenua o impacto financeiro que adviria da imediata implantação do Projeto de Iniciativa Popular, dando prazo para que o governo ajuste sua programação de forma a dar atendimento aos novos pisos de aplicação em saúde.



Por outro lado, a proposta efetivamente prioriza o Setor conferindo ao Sistema Único de Saúde os recursos necessários para manutenção do sistema e recolocando o governo federal no papel de principal financiador da saúde pública no país, como ocorria à época da promulgação da EC nº 29, de 2000.

O Gráfico 5 apresenta a diferença de acréscimos financeiros decorrentes das propostas de alteração legislativa mencionadas.

Gráfico 5
Acréscimos Decorrentes das Propostas de Piso da Saúde



As propostas apresentadas pelo Governo e pelo Senador, com vinculação do Piso Constitucional a 15% da RCL, NÃO ATENDEM O PLEITO SOCIAL e NÃO VIABILIZAM OS RECURSOS NECESSÁRIOS PARA ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO PELO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE.

O ACRÉSCIMO INSUFICIENTE que decorreria da vinculação de 15% da RCL AINDA SERIA, EM GRANDE, PARTE REDUZIDO AO FINANCIAR O ORÇAMENTO IMPOSITIVO.

A vinculação de emendas parlamentares (Orçamento Impositivo) à Saúde NÃO ACARRETA EFETIVO ACRÉSCIMO DE RECURSOS PARA A SAÚDE, caso as emendas sejam computadas no Piso Constitucional. NA PRÁTICA, O PISO



CONSTITUCIONAL DA SAÚDE ESTARÁ “FINANCIANDO” O ORÇAMENTO IMPOSITIVO.

Sem uma ampliação imediata e significativa de recursos junto ao Ministério da Saúde, especificamente para reajuste de despesas correntes obrigatórias, não será possível amenizar o problema de subfinanciamento do Sistema de Saúde.

Sala das Comissões, em 4 de outubro de 2.013.

Senador PEDRO SIMON



SF/13999.14404-21



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Pedro Taques

**EMENDA Nº CCJC (SUBSTITUTIVO INTEGRAL À PEC
Nº 22-A, DE 2000, RECEBIDA DA CÂMARA DOS
DEPUTADOS SOB O Nº 565, DE 2006)**

Altera o art. 198 da Constituição Federal para estabelecer percentual mínimo de aplicação de recursos federais em ações e serviços de saúde, bem como princípios básicos de controle, auditoria e transparência no âmbito do sistema único de saúde.



SF/13118.15230-06

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 198 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 198.**

§2º

I – no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a quinze por cento;

§3º

I – os percentuais de que tratam os incisos II e III do §2º;

.....” (NR).

Art. 2º Fica revogado o inciso IV do § 3º do art. 198 da Constituição.

Art. 3º O art. 198 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 7º:

“**Art. 198.**

§7º Para fins do disposto no § 3º, inc. III, serão observados pelo menos os seguintes critérios básicos de fiscalização, controle e transparência:



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Pedro Taques

I – a auditoria no sistema único de saúde organizar-se-á de forma sistêmica, com a participação dos órgãos de auditoria em cada âmbito de sua gestão, os quais serão:

a) de natureza permanente e singular, estruturados em cargos efetivos exclusivos do respectivo quadro próprio de pessoal para o exercício das atividades finalísticas de fiscalização, nos termos da lei;

b) diretamente vinculados ao dirigente máximo do órgão responsável pela gestão do sistema único de saúde em cada ente da Federação;

c) orientados, subsidiariamente, pelos princípios e diretrizes que norteiam o órgão de controle interno de que trata o art. 74 da Constituição Federal;

II - o gestor nacional do sistema único de saúde manterá sistema eletrônico centralizado para intercâmbio de informações e registro obrigatório pelos órgãos que compõem o sistema de auditoria de que trata o inciso I, ao qual será dado acesso aos órgãos de controle interno e externo e ao Ministério Público, e no qual constarão inclusive:

a) os planos anuais e os resultados finais das auditorias registradas por todos os órgãos componentes;

b) os relatórios, instruções e pareceres dos órgãos de controle externo e interno e do Ministério Público, referentes a fiscalizações sobre recursos vinculados à saúde, bem como as manifestações dos gestores e demais responsáveis sobre os respectivos apontamentos;

III - qualquer pessoa jurídica pública ou privada beneficiária de recursos públicos vinculados à saúde, sob a forma de convênio, acordo, ajuste, contrato ou instrumento congêneres observará integralmente:

a) as disposições da lei complementar de que trata o § 3º deste artigo;

b) a lei de que trata o art. 37, § 3º, II da Constituição Federal, sem prejuízo de outras normas de transparência estabelecidas em lei complementar visando garantir o controle social sobre a efetiva aplicação dos recursos vinculados à saúde.” (NR)

Art. 4º O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição será cumprido progressivamente, garantido, no mínimo:

I – 13,2% da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

II – 13,7% da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

III – 14,1% da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;



SF/13118.15230-06



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Pedro Taques

IV – 14,5% da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

V – 15% da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 5º As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeadas com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o §1º do art. 20 da Constituição, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do §2º do art. 198 da Constituição.

Art. 6º No prazo de noventa dias após a promulgação desta Emenda Constitucional, o Chefe do Poder Executivo de cada ente da Federação encaminhará ao respectivo Poder Legislativo projeto de lei que garanta o cumprimento do disposto no § 7º do art. 198 da Constituição, sob pena de responsabilização nas esferas de controle externo, cível e penal.

Art. 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício de 2014.

JUSTIFICAÇÃO

A PEC 22-A/2000, na versão recebida da Câmara dos Deputados e na forma proposta pelo substitutivo do Relator, é uma sequência interminável de inconsistências técnicas, não altera a essência dos mecanismos de cooptação do Legislativo que hoje corroem o princípio de independência dos Poderes e representa uma vergonha institucional que apequena, em vez de fortalecer, o papel do Congresso Nacional na República. As extensas razões para essa posição constam de Voto em Separado que já tornei público na tramitação legislativa da proposição.

O Relatório, porém, acrescenta - de forma inusitada - dispositivos absolutamente alheios à questão do orçamento impositivo. Nesses novos dispositivos se introduz a definição da parcela de recursos da União a aplicar em ações e serviços de saúde. Neste sentido, e exclusivamente quanto a este ponto, não há qualquer reparo na proposta de destinar quinze por cento da Receita Corrente Líquida da União às ações e serviços de saúde. Trata-se de aumentar de forma equilibrada os recursos para essa que é a principal demanda da população mais humilde do nosso país, e fator essencial de igualdade dos cidadãos perante a lei e a sociedade.



SF/13118.15230-06



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Pedro Taques

Destarte, são merecedoras de aprovação as mudanças propostas pelo Relator ao art. 198 em seus §§ 2º inc. I e 3º incs. I e IV, que implementam esse objetivo. Tendo em vista a rejeição completa das supostas disposições sobre “orçamento impositivo”, torna-se despiciendo o acréscimo que faz o relatório de um § 10 ao art. 166. São igualmente aceitáveis a proposta de implementação gradual constante do art. 3º do substitutivo, bem como a inclusão dos recursos dos royalties do petróleo neste percentual (pois o que importa para a população é o montante aplicado, não a sua origem dentro da cesta de receitas do governo).

Já que se vai alterar radicalmente o próprio objeto da proposição, incursionando agora pelo gasto com saúde, é preciso colher do ensejo para estabelecer no vértice constitucional do ordenamento jurídico a matriz de normas que garantam estruturas de controle e transparência especificamente no gasto da saúde pública. Para tanto, aproveitamos sugestões recebidas da sociedade civil e incorporamos um novo parágrafo ao art. 198 da Constituição, definindo os princípios básicos de controle, auditoria e transparência também no âmbito específico do sistema único de saúde.

Esta posição somente poderá ser implementada na forma de um substitutivo integral, que reproduz dispositivos do Relatório no que se refere à aplicação de recursos da União em saúde e acrescenta os dispositivos de controle, auditoria e transparência, excluindo ao mesmo tempo qualquer traço das desastrosas tentativas de destruir o caráter impositivo do orçamento a pretexto de criá-lo, que antes constavam da PEC. Estes são os objetivos da presente emenda.

Senador Pedro Taques
PDT/MT



SF/13118.15230-06

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 22-A, de 2000)

Exclua-se o art. 4º constante da Emenda Substitutiva apresentada pelo Senador Eduardo Braga à PEC nº 22-A, de 2000.

JUSTIFICAÇÃO

Consta do Substitutivo apresentado pelo Senador Eduardo Braga à Proposta de Emenda Constitucional nº 22-A, de 2000, o seguinte art. 4º:

“Art. 4º As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeadas com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o §1º do art. 20 da Constituição, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do §2º do art. 198 da Constituição.”

Participações, royalties e compensações constituem, por definição, receita corrente da União. Nesse contexto, sua arrecadação implica ampliar a base de cálculo da receita corrente e, por extensão, também da receita corrente líquida.

Não cabe dispor sobre essa classificação tampouco repisar o fato e a norma de direito que estabelece a classificação das receitas, como um gênero, e das receitas correntes, como uma espécie.

Agora, se intuito de legislador for o de vincular participações, royalties e compensações de qualquer espécie à saúde, essa vinculação não pode subtrair valor do montante calculado pela alíquota de 15% da receita



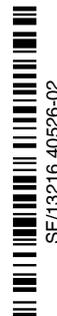
corrente líquida que o art. 198 da Constituição determinará para ações e serviços públicos de saúde.

A questão é sutil e o seu entendimento faz grande diferença para o cômputo final dos recursos públicos que serão, no futuro próximo, destinados à área de saúde.

Dando-se acolhida a esta Emenda, garantiremos que as participações, royalties e compensações se somem aos 15% da receita corrente líquida agora definidos como valor mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde. Caso não se dê acolhida a esta Emenda, os recursos do petróleo integram esse limite de 15%, não se somam aos 15%.

Trata-se, portanto, da diferença entre uma fração, que é o que Substitutivo do Relator propõe, e um acréscimo, que é o que ora propomos. Esse é o espírito do art. 4º da Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, que destinou para as áreas de educação e saúde parcela da receita com royalties **em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal.**

Tanto isto é verdade que a tabela abaixo confirma as razões acima, donde se conclui que o esforço do Governo Federal é nulo para cumprir a obrigação futura de 15% da RCL.



RECURSOS DA SAÚDE - PROPOSTAS

Ano	PREMISSAS			ESTIMATIVAS							
	Receita Corrente Líquida (RCL)	Variação % PIB	Variação % IPCA	Sistemática atual LC 141/2012 (a)	Royalties (b)	Emendas Impositivas (c)	LC 141 + Royalties + Emendas (d) = (a)+(b)+(c)		Proposta PEC 22A/2000 (e)		Diferença Atual - Proposta (f) = (d) - (e)
							valores	% da RCL	valores	% da RCL	
2013	687,90	2,5%	5,7%	87,30							
2014	727,27	4,0%	5,0%	90,10	0,16	3,44	93,54	13,60%	90,80	13,20%	2,74
2015	767,88	4,0%	5,0%	98,21	0,46	3,64	101,85	14,00%	99,64	13,70%	2,21
2016	834,04	4,0%	5,0%	107,05	1,03	3,84	110,89	14,44%	108,27	14,10%	2,62
2017	906,21	4,0%	5,0%	116,68	1,77	4,17	120,85	14,49%	120,94	14,50%	(0,08)
2018	985,33	4,0%	5,0%	127,18	2,27	4,53	131,71	14,53%	135,93	15,00%	(4,22)

Fontes:

* RCL:

2013 - Apresentação MPOG da PLOA 2014;

2014-2018 - projeção do Parecer do Senador Eduardo Braga.

* PIB e IPCA:

2013 - Reestimativa do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas referente ao 4º bimestre de 2013 encaminhado pelo Poder Executivo, nos termos do art. 49 da Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012;

2014 - Projeção constante da apresentação MPOG do PLOA 2014;

2015-2018: perspectiva de se repetir o desempenho projetado para 2014.

* LC 141/2012:

2013 a 2014: Apresentação MPOG do PLOA 2014;

2015-2018: Valor do exercício anterior adicionado à variação nominal do PIB (regra atual).

* Royalties:

2014 - 2018: Parecer do Senador Eduardo Braga.

Em bilhões

Sala das Comissões, em


Senador **JOSÉ AGRIPINO**

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 22-A, de 2000)

Dê-se ao inciso V do § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), constante da Emenda Substitutiva apresentada pelo Senador Eduardo Braga à PEC nº 22-A, de 2000, a seguinte redação:

“**Art. 35.**

.....

§ 2º.....

.....

V – após o prazo previsto na alínea d do inciso IV deste parágrafo, as programações orçamentárias previstas no §11 do art. 166 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista na alínea a do inciso IV deste parágrafo.

.....” (NR).

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda tem por objetivo restringir a possibilidade de inexecução das programações orçamentárias oriundas de emendas individuais a, apenas, impedimentos intransponíveis de ordem técnica e legal.

O Substitutivo apresentado pelo Sen. Eduardo Braga, Relator da PEC nº 22-A, de 2000, em discussão nesta CCJ, prevê, entre as razões que retiram o caráter obrigatório das emendas individuais, impedimentos



decorrentes de caso fortuito (evento da natureza que, por sua imprevisibilidade e inevitabilidade, crie impossibilidade intransponível de regular execução) ou de força maior (evento humano que, por sua imprevisibilidade e inevitabilidade crie impossibilidade intransponível de regular execução).

Em decorrência do grande leque de situações as quais o Poder Executivo pode se servir para alegar a impossibilidade de execução das programações obrigatórias nos casos acima apresentados, a manutenção dessa faculdade fragilizaria o argumento de obrigação de realizar a despesa orçamentária correspondente, constante originalmente na PEC nº 22-A, de 2000 aprovada na Câmara.

Sala das Comissões, em



Senador **JOSÉ AGRIPINO**



EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 22-A, de 2000)

Dê-se ao § 11 do art. 166 da Constituição Federal, na forma prevista pelo art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 22-A, de 2000, a seguinte redação:

“**Art. 166.**

.....
 § 11. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos de impedimentos de ordem técnica ou legal.

.....” (NR).

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda tem por objetivo restringir a possibilidade de inexecução das programações orçamentárias oriundas de emendas individuais a, apenas, impedimentos intransponíveis de ordem técnica e legal.

O Substitutivo apresentado pelo Sen. Eduardo Braga, Relator da PEC nº 22-A, de 2000, em discussão nesta CCJ, prevê, entre as razões que retiram o caráter obrigatório das emendas individuais, impedimentos decorrentes de caso fortuito (evento da natureza que, por sua imprevisibilidade e inevitabilidade, crie impossibilidade intransponível de regular execução) ou de força maior (evento humano que, por sua imprevisibilidade e inevitabilidade crie impossibilidade intransponível de regular execução).



Em decorrência do grande leque de situações as quais o Poder Executivo pode se servir para alegar a impossibilidade de execução das programações obrigatórias nos casos acima apresentados, a manutenção dessa faculdade fragilizaria o argumento de obrigação de realizar a despesa orçamentária correspondente, constante originalmente na PEC nº 22-A, de 2000, aprovada na Câmara.

Sala das Comissões, em



Senador **JOSÉ AGRIPINO**



EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 22-A, de 2000)

Dê-se ao § 12º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), constante da Emenda Substitutiva apresentada pelo Senador Eduardo Braga à PEC nº 22-A, de 2000, a seguinte redação:

“**Art. 166.**

.....
§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos de impedimentos de ordem técnica ou legal.

.....” (NR).

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda tem por objetivo restringir a possibilidade de inexecução das programações orçamentárias oriundas de emendas individuais a, apenas, impedimentos intransponíveis de ordem técnica e legal.

O Substitutivo apresentado pelo Sen. Eduardo Braga, Relator da PEC nº 22-A, de 2000, em discussão nesta CCJ, prevê, entre as razões que retiram o caráter obrigatório das emendas individuais, impedimentos decorrentes de caso fortuito (evento da natureza que, por sua imprevisibilidade e inevitabilidade, crie impossibilidade intransponível de regular execução) ou de força maior (evento humano que, por sua



imprevisibilidade e inevitabilidade crie impossibilidade intransponível de regular execução).

Em decorrência do grande leque de situações as quais o Poder Executivo pode se servir para alegar a impossibilidade de execução das programações obrigatórias nos casos acima apresentados, a manutenção dessa faculdade fragilizaria o argumento de obrigação de realizar a despesa orçamentária correspondente, constante originalmente na PEC nº 22-A, de 2000, aprovada na Câmara.



Sala das Comissões, em

Senador **JOSÉ AGRIPINO**



SENADO FEDERAL

SUBSTITUTIVO DA CÂMARA À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 22-A, DE 2000 (Nº 565/2006, naquela Casa)

Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 35-A e 35-B ao ADCT, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que específica.

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 165 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 10:

"Art. 165.

.....

§ 10. A previsão de receita e a fixação da despesa no projeto e na lei orçamentária devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal." (NR)

Art. 2º O art. 166 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 9º, 10, 11, 12, 13 e 14:

"Art. 166.

.....

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão:

I - aprovadas no limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto; e

II - divulgadas em audiências públicas pelos entes federados beneficiados.

§ 10. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma isonômica, da programação incluída em lei orçamentária por emendas individuais, em montante correspondente a 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 11. No caso de impedimento de ordem técnica ou legal na execução de crédito que integre a programação prevista no § 10 deste artigo:

I - até 30 de junho, os Poderes e o Ministério Público da União publicarão as justificativas do impedimento;

II - até 30 de setembro, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei de crédito adicional ao Congresso Nacional para remanejamento ou cancelamento da programação cujo impedimento não tiver sido superado;

III - até 20 de novembro, não havendo deliberação da comissão mista prevista no § 1º do art. 166, o projeto será considerado rejeitado.

§ 12. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 10 do art. 166, poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

§ 13. Para fins do disposto no § 10 deste artigo, a execução da programação será:

I - demonstrada no relatório de que trata o § 3º do art. 165;

II - objeto de manifestação específica no parecer previsto no inciso I do art. 71; e

III - fiscalizada e avaliada quanto aos resultados obtidos.

§ 14. Considera-se obrigatória, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, a transferência da União a Estados, Distrito Federal e Municípios para execução de programação prevista no § 10 deste artigo." (NR)

Art. 3º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 35-A e 35-B:

"Art. 35-A. O pagamento do saldo de restos a pagar relativo a programações derivadas de emendas individuais, inscritos em exercícios anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional, somente nos 2 (dois) primeiros exercícios será considerado para fins de cumprimento do montante previsto no § 10 do art. 166 até o limite de:

I - 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, no primeiro exercício;

II - 0,3% (três décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, no segundo exercício."

"Art. 35-B. Se o valor executado em ações e serviços públicos de saúde em exercício anterior integrar a base de cálculo dos recursos mínimos a que se refere o inciso I do § 2º do art. 198, o excedente à aplicação mínima, limitado ao montante da execução da programação de que trata o § 10 do art. 166 destinada a essas ações e serviços, não será computado na referida base.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO ORIGINAL APROVADA PELO
SENADO FEDERAL E ENCAMINHADA À CÂMARA PARA REVISÃO

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Altera os arts. 57, 165, 166, e acrescenta art. 165-A, todos da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual.

Art. 1º Os arts. 57, 165 e 166 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 57.

§ 2º A sessão legislativa não será encerrada sem a deliberação sobre o projeto de lei orçamentária anual.

.....” (NR)

“Art. 165.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e III deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, ressalvadas as dotações para atender ao serviço da dívida pública, terão a programação dos gastos detalhada, no mínimo, por Estado e Distrito Federal, com o objetivo de reduzir as desigualdades inter-regionais.

.....

§ 9º Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

.....

§ 10. A lei orçamentária anual somente incluirá novas categorias de programação se tiverem sido adequadamente contempladas com dotações aquelas em andamento.” (NR)

“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma dos respectivos regimentos.

§ 1º (Revogado).

§ 2º (Revogado).

.....

§ 6º No âmbito da União, os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional nos seguintes prazos:

I – do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, até oito meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

II – das diretrizes orçamentárias, até 20 de fevereiro e devolvido para sanção até 30 de abril, aplicando-se as disposições do art. 64, § 2º, **in fine**, na hipótese de não haver deliberação sobre a matéria na data indicada;

III – do orçamento anual, até sete meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

.....” (NR)

Art. 2º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 165-A:

“Art. 165-A. A programação constante da lei orçamentária anual é de execução obrigatória, salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação.

§ 1º A solicitação de que trata o **caput** deste artigo somente poderá ser formulada até cento e vinte dias antes do encerramento da sessão legislativa e será acompanhada de pormenorizada justificativa das razões de natureza técnica, econômico-financeira, operacional ou jurídica, que impossibilitem a execução.

§ 2º A solicitação poderá, ainda, ser formulada a qualquer tempo, nas situações que afetem negativamente a arrecadação da receita, de calamidade pública de grandes proporções, ou ainda nas previstas no art. 137, inciso II.

§ 3º Em qualquer das hipóteses, as solicitações tramitarão no Congresso Nacional em regime de urgência.

§ 4º Não havendo deliberação do Congresso Nacional, no prazo de trinta dias, a solicitação será considerada aprovada.

§ 5º A não execução de programação orçamentária, nas condições previstas neste artigo, implica crime de responsabilidade.

§ 6º Do projeto de lei orçamentária anual, bem como do autógrafa encaminhado para sanção do Presidente da República, não constarão receitas cujas leis que as autorizem tenham o início de vigência posterior à data prevista no inciso III do § 6º do art. 166.”

Art. 3º As normas estabelecidas no § 2º do art. 57 e na Seção II do Capítulo II do Título VI aplicam-se aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Art. 4º O disposto no art. 165-A será cumprido nas condições fixadas em lei complementar a ser editada no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da promulgação desta Emenda.

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor no primeiro dia útil do segundo ano subsequente ao de sua publicação.

Art. 6º Revogam-se os §§ 1º e 2º do art. 166 da Constituição Federal.

Senado Federal, 8 de agosto de 2006


Senador Renan Calheiros
Presidente do Senado Federal

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988

.....
TÍTULO IV
DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES
CAPÍTULO I
DO PODER LEGISLATIVO
.....

Seção VI

Das Reuniões

Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

** Artigo, caput, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 14/02/2006.*

§ 1º As reuniões marcadas para essas datas serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente, quando recaírem em sábados, domingos ou feriados.

§ 2º A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º Além de outros casos previstos nesta Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão em sessão conjunta para:

- I - inaugurar a sessão legislativa;
- II - elaborar o regimento comum e regular a criação de serviços comuns às duas Casas;
- III - receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;
- IV - conhecer do veto e sobre ele deliberar.

§ 4º Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.

** § 4º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 14/02/2006.*

§ 5º A Mesa do Congresso Nacional será presidida pelo Presidente do Senado Federal, e os demais cargos serão exercidos, alternadamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

§ 6º A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á:

** § 6º com redação mantida pela Emenda Constitucional nº 50, de 14/02/2006.*

I - pelo Presidente do Senado Federal, em caso de decretação de estado de defesa ou de intervenção federal, de pedido de autorização para a decretação de estado de sítio e para o compromisso e a posse do Presidente e do Vice-Presidente da República;

II - pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante, em todas as hipóteses deste inciso com a aprovação da maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

** Inciso II com redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 14/02/2006.*

§ 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º deste artigo, vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação.

** § 7º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 14/02/2006.*

§ 8º Havendo medidas provisórias em vigor na data de convocação extraordinária do Congresso Nacional, serão elas automaticamente incluídas na pauta da convocação.

** § 8º acrescido pela Emenda Constitucional nº 32, de 11/09/2001.*

Seção VII**Das Comissões**

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

§ 4º Durante o recesso, haverá uma Comissão representativa do Congresso Nacional, eleita por suas Casas na última sessão ordinária do período legislativo, com atribuições definidas no regimento comum, cuja composição reproduzirá, quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária.

Seção VIII**Do Processo Legislativo****Subseção III****Das Leis**

Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

§ 1º O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

§ 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias,

sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.

* § 2º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 11/09/2001.

§ 3º A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias, observado quanto ao mais o disposto no parágrafo anterior.

§ 4º Os prazos do § 2º não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional, nem se aplicam aos projetos de código.

Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

Seção IX

DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

TÍTULO VI

DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO

CAPÍTULO II

DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Seção II

Dos Orçamentos

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal;

ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

** Inciso IV com redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19/12/2003.*

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

** Inciso X acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

** Inciso XI acrescido pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998.*

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

§ 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os artigos 155 e 156, e dos recursos de que tratam os artigos 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.

** § 4º acrescentado pela Emenda Constitucional nº 3, de 17/03/1993.*

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

** Artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

** Artigo, caput com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

** § 1º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

** Inciso I com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

** Inciso II com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

** § 2º acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

** § 3º acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

** Inciso I acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

II - exoneração dos servidores não estáveis.

** Inciso II acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

** § 4º acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

** § 5º acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

** § 6º acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º

** § 7º acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

.....

TÍTULO VII
DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA
CAPÍTULO I
DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

** Inciso VI com redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19/12/2003.*

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

** Inciso IX com redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 15/08/1995.*

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

.....
TÍTULO VIII
DA ORDEM SOCIAL
CAPÍTULO II DA SEGURIDADE SOCIAL
SEÇÃO II DA SAÚDE

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)

I - no caso da União, na forma definida nos termos da lei complementar prevista no § 3º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

.....
TÍTULO X
ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS
.....

Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

§ 1º - Para aplicação dos critérios de que trata este artigo, excluem-se das despesas totais as relativas:

I - aos projetos considerados prioritários no plano plurianual;

II - à segurança e defesa nacional;

III - à manutenção dos órgãos federais no Distrito Federal;

IV - ao Congresso Nacional, ao Tribunal de Contas da União e ao Poder Judiciário;

V - ao serviço da dívida da administração direta e indireta da União, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público federal.

§ 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)

Publicado no DSF, de 30/8/2013