

ADENDO AO PARECER Nº , DE 2013 – CCJ

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: EDUARDO BRAGA

I – RELATÓRIO

Na reunião do dia 2 de outubro de 2013, apresentamos a esta Comissão nosso relatório sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 22-A, de 2000.

Posteriormente, foram apresentadas as Emendas nºs 9 a 27, razão pela qual apresentamos este adendo, a fim de analisá-las.

II – ANÁLISE

As Emendas nºs 9, 11, 20, 21 e 22 (de autoria dos Nobres Senadores ANTONIO CARLOS VALADARES, PAULO DAVIM, e PEDRO SIMON) propõem alteração nos limites estabelecidos para aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, com o objetivo de reescalonar os patamares previstos no art. 3º de nosso Substitutivo. Contudo, apesar do inegável mérito dessas proposições, os limites propostos no nosso Parecer são fruto de ampla negociação. Sendo assim, não seria apropriado, neste momento, rever o que foi anteriormente acordado com o Poder Executivo e com os líderes desta Casa.

A Emenda nº 12, do Senador FRANCISCO DORNELLES, propõe a supressão do inciso VIII do art. 35 do ADCT. Contudo, essa redação

foi um aperfeiçoamento que buscamos dar ao texto aprovado na Câmara, e que fez parte do acordo lá celebrado entre os Deputados e o Poder Executivo, motivo por que consideramos importante sua manutenção. Levando em consideração a preocupação manifestada pelo destacado Senador DORNELLES, quanto à necessidade de dar maior clareza ao dispositivo, acatamos a redação proposta pelo Presidente desta Comissão, Senador VITAL DO RÊGO, em sua Emenda nº 14.

Já a Emenda nº 15, do Senador LUIZ HENRIQUE, visa a repartir os recursos destinados à saúde, de forma a prever quanto será destinado à atenção básica e quanto será aplicado na estruturação de unidades de atenção especializada. Entendemos que a pormenorização trazida pela Emenda – não obstante embasada em motivação mais que louvável – seria mais compatível com eventual alteração na legislação infraconstitucional, pelo que propomos sua rejeição. Da mesma forma, entendemos que deva ser rejeitada a Emenda nº 17, do Senador AÉCIO NEVES, que engessaria demais a execução orçamentária, ao destinar 100% dos recursos correspondentes às emendas individuais apenas para saúde, educação e segurança.

Ainda, a Emenda nº 16, também apresentada pelo Senador AÉCIO, propõe que as despesas relativas às emendas de execução impositiva não sejam computadas para fins do cumprimento da aplicação mínima em ações e serviços de saúde. O percentual estabelecido no nosso Substitutivo, porém, é resultado de amplo acordo, que leva em consideração a necessidade de se ampliar os recursos destinados à saúde. Acolher a referida emenda implicaria negar esse acordo construído.

A Emenda nº 13, do Senador VITAL DO RÊGO, foi retirada a pedido do autor. Já a Emenda nº 14, também de autoria do Presidente desta CCJ, propõe alterações redacionais ao art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Consideramos que a aprovação desta Emenda se mostra conveniente e oportuna, pois aperfeiçoa a redação do dispositivo, inclusive dispondo que o prazo para o envio das justificativas para os impedimentos técnicos ou legais seja contado a partir da publicação da lei orçamentária, e não da sua sanção – o que realmente é mais compatível com o sistema constitucional e aperfeiçoa o texto. Por esses motivos, recomendamos a aprovação da Emenda nº 14, do Senador VITAL DO RÊGO, na forma das alterações que realizamos em nosso substitutivo.

Quanto à Emenda nº 19, do Senador MOZARILDO CAVALCANTI, entendemos que não deve ser acolhida, pois implicaria a constitucionalização do conceito de “emendas de bancada”.

Já na Emenda nº 18, do Senador AÉCIO NEVES, busca-se alterar a base de cálculo do percentual da execução obrigatória das emendas individuais – que passaria de 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior para 1% da RCL do exercício vigente. Compreendemos a preocupação do Senador, mas, se for alterada a base de cálculo, ficará demasiado complicada a definição do montante cuja execução é obrigatória, já que a RCL do exercício vigente só será conhecida no ano seguinte. Por isso, opinamos por sua rejeição.

No que se refere à Emenda nº 23, do Senador PEDRO TAQUES, consideramos que não se deve acolhê-la. Em primeiro lugar, porque retira da PEC toda a parte que trata do orçamento impositivo, restringindo-a à questão dos recursos para a saúde – mas, segundo nossa leitura, os dois assuntos são indissociáveis. De outra parte, propõe-se a criação de órgão de auditoria do Sistema Único de Saúde (SUS), pleito com o qual concordamos inteiramente, mas que, segundo entendemos, deve ser tratado na legislação ordinária, e não no texto constitucional.

A Emenda nº 24, de autoria do respeitado Senador JOSÉ AGRIPINO, tem por objetivo excluir o art. 4º do nosso Substitutivo, que trata das receitas da União oriundas da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural vinculadas à saúde. Segundo o Autor, esses recursos são adicionais à saúde e não deveriam ser computados entre as fontes de receita necessárias ao cumprimento do valor mínimo destinado a ações e serviços públicos de saúde. Destacamos que os valores apresentados no nosso Parecer não deixam dúvidas quanto ao efetivo aumento de recursos destinados à saúde, em relação aos montantes atualmente praticados. De qualquer modo, fizemos questão de demonstrar em documento anexo a incorreção dos valores utilizados pelo nobre Senador, os quais fundamentaram a justificação de sua emenda.

As Emendas nºs 25, 26 e 27, também de autoria do Senador JOSÉ AGRIPINO, propõem a exclusão do caso fortuito e da força maior como hipóteses de inexecução das emendas individuais. Porém, o caso fortuito e a força maior são conceitos normativos já sedimentados em nossa legislação e jurisprudência. Não há, portanto, qualquer discricionariedade na sua análise.

Segundo o parágrafo único do art. 393 do Código Civil, “O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir”. Isso é previsto, inclusive, como causa justificadora da inexecução de **qualquer obrigação**. Trata-se, portanto, de situações absolutamente graves, como enchentes, terremotos, etc. (força maior), ou mesmo guerras (caso fortuito). Aliás, situações como essas estão previstas constitucionalmente como motivo até mesmo para a decretação de estado de defesa (CF, art. 136) ou de sítio (art. 137), não havendo motivo, a nosso ver, para não justificarem a inexecução de emendas individuais. A propósito, mesmo que não se faça referência expressa a “caso fortuito” ou “força maior”, essas categorias já se enquadrariam no conceito de “impedimentos técnicos ou legais”. Assim, entendemos que essas emendas devem ser rejeitadas.

Quanto à Emenda nº 10, do Senador BLAIRO MAGGI, que propõe retirar da base de cálculo da receita corrente líquida dos Estados e Municípios todos os recursos transferidos por conta de emendas parlamentares individuais e coletivas, recomendamos o acolhimento parcial no que tange às emendas individuais obrigatórias.

Por fim, aperfeiçoamos a redação do § 13 do art. 166 para tornar claro que as transferências a Estados e Municípios serão efetivadas independentemente da adimplência do ente federativo destinatário das emendas individuais obrigatórias. A nossa intenção é impedir que o inadimplemento decorrente de outras relações entre União e demais entes federados puna, na verdade e inadvertidamente, os municípios, ao invés dos maus gestores.

III – VOTO

Pelas razões expostas, o voto é pela **constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade** da PEC 22-A, de 2000, e, no mérito, por sua **aprovação**, com o **acolhimento das emendas nºs 10 e 14**, na forma da emenda substitutiva, bem como pela rejeição das demais emendas ou sua prejudicialidade, uma vez que muitas delas já estão abrangidas pelo Substitutivo proposto.

EMENDA Nº 1 – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 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 **na parte final do** § 9º será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art.

198, **inclusive custeio**, vedada a destinação **para pagamento 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, **assim definido em lei**, bem como por motivo de caso fortuito ou força maior.

§ 13. É obrigatória a transferência da União a Estados, Distrito Federal e Municípios para execução da programação prevista no § 11 deste artigo, **independentemente da adimplência do ente federativo destinatário, não integrando a base de cálculo da receita corrente líquida estabelecida em lei complementar.**” (NR)

“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, **assim definido em lei**, 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 **cujo impedimento seja insuperável**;

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;

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 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)

Art. 3º 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;

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, 9 de outubro de 2013

Senador VITAL DO RÊGO, Presidente

SENADOR EDUARDO BRAGA, Relator