

## 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.



SF/13604.23825-31

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



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,



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<br>R\$ bi | Regra Proposta<br>R\$ bi | RCL ano corrente<br>% | Aumento regra atual<br>(a) | Diferença para regra atual<br>(b) | Emendas Impositivas (50%) + Royalties<br>(c) | Gasto a mais União<br>(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



SF/13604.23825-31

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.** .....

.....



SF/13604.23825-31

§ 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:



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

