

PARECER N° , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 193, de 2011, do Senador Paulo Davim, que *altera o art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro, para dispor sobre a aplicação da receita das multas*; e o PLS n° 426, de 2012, do Senador Eduardo Amorim, que *altera o art. 320 da Lei n° 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, e o art. 32 da Lei n° 8.080, de 19 de setembro de 1990, Lei Orgânica da Saúde, para destinar trinta por cento da receita arrecadada com a cobrança de multas de trânsito ao Sistema Único de Saúde (SUS)*.

Relatora: Senadora MARTA SUPLICY

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), nos termos do art. 101, incisos I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 193, de 2011, do Senador Paulo Davim, que *altera o art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro, para dispor sobre a aplicação da receita das multas*; e o PLS n° 426, de 2012, do Senador Eduardo Amorim, que *altera o art. 320 da Lei n° 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, e o art. 32 da Lei n° 8.080, de 19 de setembro de 1990, Lei Orgânica da Saúde, para destinar trinta por cento da receita arrecadada com a cobrança de multas de trânsito ao Sistema Único de Saúde (SUS)*.

O PLS n° 193, de 2011, propõe a alteração do *caput* do art. 320 da Lei n° 9.503, de 23 de setembro de 1997, que *institui o Código de Trânsito Brasileiro*, para acrescentar à destinação da receita arrecadada com a cobrança de multas de trânsito, o atendimento às vítimas de acidentes de



SF/16845.20004-79

trânsito. Converte, ainda, o atual parágrafo único em § 1º e acrescenta § 2º que estabelece que quinze por cento do valor arrecadado serão depositados no Fundo Nacional de Saúde, para repasse aos hospitais que atendam vítimas de acidentes de trânsito (arts.1º e 2º). Prevê a vigência imediata da Lei que eventualmente for aprovada, a contar de sua publicação (art. 3º).

Na justificativa, seu autor alerta para os acentuados índices de morbimortalidade de nosso trânsito que, em 2010, havia atingido cerca de 160 mil brasileiros que foram internados em hospitais em face de traumatismos causados por acidentes de trânsito. O custo dessas internações nos hospitais credenciados ao Sistema Único de Saúde (SUS) era, àquela época, da ordem de 200 milhões de reais. A destinação de percentual dos recursos arrecadados com as multas objetiva, então, enfrentar essa importante chaga social.

A matéria foi distribuída, originariamente, apenas à CCJ, para, em decisão terminativa, decidir sobre a matéria. Não foram oferecidas emendas no prazo regimental. Referido PLS não chegou a ser apreciado nesta Comissão visto que, em 22 de maio de 2013, foi aprovado pelo Plenário do Senado Federal o Requerimento nº 419, de 2013, que determinou a tramitação em conjunto do PLS nº 193, de 2011, e do PLS nº 426, de 2012. Deliberou-se, ainda, que as matérias seriam apreciadas inicialmente pela Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e, em decisão terminativa, por esta CCJ.

O PLS nº 426, de 2012, por seu turno, propõe, por intermédio de seu art. 1º, a alteração do *caput* do art. 320 da Lei nº 9.503, de 1997, para inserir entre as destinações da receita arrecadada com a cobrança de multas no trânsito o financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS). Renumerava o parágrafo único do art. 320 como § 1º e acrescenta § 2º que prevê a destinação de trinta por cento do valor arrecadado ao financiamento do SUS (art. 1º).

Prevê, ainda, a alteração, por intermédio de seu art. 2º, do art. 32 da Lei nº 8.080, de 1990, para inserir mais uma espécie de fonte de financiamento do SUS (inciso VII), que são os trinta por cento do valor arrecadado das multas de trânsito de que trata o art. 320, da Lei nº 9.503, de 1997, de acordo com a redação do art. 1º da proposição.



O art. 3º do PLS prevê que a lei que eventualmente resultar da aprovação da proposição entrará em vigor no exercício financeiro seguinte ao da data de sua publicação.

A justificação da proposição lastreia-se nos mesmos dados apresentados pelo PLS nº 193, de 2011, e na previsão constitucional (art. 195, § 4º) da possibilidade de instituição, por lei, de novas fontes que custeiem a manutenção ou expansão da seguridade social.

Em face da aprovação do requerimento de tramitação em conjunto, anteriormente referido, a matéria foi reapreciada pela CAS que, em 20 de maio de 2015, aprovou parecer favorável ao PLS nº 426, de 2012, com a Emenda nº 1 – CAS; e contrário ao PLS nº 193, de 2011, que tramita em conjunto.

A Emenda nº 1 – CAS teve o objetivo de alterar a redação do § 2º do art. 320 da Lei nº 9.503, de 1997, acrescentado pelo art. 1º do PLS nº 426, de 2012, estabelecendo que o percentual de trinta por cento do total arrecadado com as multas seria transferido ao Fundo Nacional de Saúde, na forma do regulamento.

Registre-se, por oportuno, que havíamos apresentado, em 16 de março de 2016, relatório sobre as proposições em comento. Em 8 de abril seguinte, elas foram inseridas na pauta da CCJ.

Concluíamos, à época, pela aprovação do PLS nº 426, de 2012, **com a emenda CAS nº 1** e com a emenda que apresentávamos, e pela rejeição do PLS nº 193, de 2011.

Após aprofundarmos os estudos sobre a matéria e melhor refletirmos sobre os impactos das alterações legislativas projetadas sobre a autonomia dos entes federados subnacionais, **decidimos reformular o relatório e nos posicionar pela rejeição da Emenda nº 1 – CAS**, pelas razões que passaremos a expor neste relatório.

II – ANÁLISE

Cabe à CCJ, nos termos dos dispositivos regimentais mencionados, a análise da constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa e mérito das proposições.



No campo da constitucionalidade formal, sabemos que a União é competente para legislar privativamente sobre trânsito, nos termos do inciso XI do art. 22 da Constituição Federal (CF) e sobre seguridade social, consoante o inciso XXIII desse mesmo artigo.

Ademais, o art. 195, § 4º, da CF estabelece que lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social.

Tratando-se de matéria de competência da União, cabe ao Congresso Nacional sobre ela dispor, nos termos do art. 48, *caput*, da CF.

As proposições em análise não se encontram no rol daquelas que são de iniciativa legislativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF), portanto, é lícito aos parlamentares deflagrarem os respectivos processos legislativos.

Preenchidos os requisitos referentes à análise da **constitucionalidade formal**, cabe aduzir que as proposições analisadas não possuem nenhum óbice quanto à **constitucionalidade material**, visto que vão ao encontro da determinação constitucional de assegurar ampla proteção à saúde, direito social fundamental de todos e dever do Estado.

É de se registrar, ainda, a engenhosidade das propostas que buscam fontes alternativas de financiamento da saúde – que integra a seguridade social – no valor arrecadado com multas de trânsito, que é um dos grandes vilões no que concerne ao dispêndio de recursos públicos com internações e tratamentos de saúde.

No que tange à **juridicidade**, há que se registrar a **maior abrangência e sistematicidade do PLS nº 426, de 2012**, que, de um lado, promove alteração do Código de Trânsito para prever novas destinações aos recursos arrecadados com as multas, e de outro lado, modifica a **Lei do SUS** para dispor sobre essa nova fonte de financiamento.

Não há reparos quanto à **regimentalidade e técnica legislativa** das proposições.

Quanto ao **mérito**, entendemos que o percentual de trinta por cento do total arrecadado com multas de trânsito, **previsto no PLS nº 426, de 2012, é mais adequado** ao enfrentamento da grave questão de saúde



pública trazida pelos acidentes de trânsito do que os quinze por cento previstos no PLS nº 193, de 2011.

A **Emenda nº 1 – CAS** prevê a transferência do percentual indicado dos recursos arrecadados com as multas de trânsito ao Fundo Nacional de Saúde, na forma do regulamento.

Entendemos e louvamos o objetivo da CAS ao aprovar a Emenda em questão, que intenciona assegurar a aplicação dos recursos indicados nas ações e serviços de saúde de que trata a Lei nº 8.080, de 1990, impedindo sua apropriação anômala para outros fins. É meritória a iniciativa.

Todavia, a concentração e centralização desses recursos no âmbito do Fundo Nacional de Saúde, com administração pelo Ministério da Saúde, consoante o disposto no § 1º do art. 33 da Lei nº 8.080, de 1990, **parecem violar um dos princípios cardeais da Lei do SUS**, que é a **descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo**, previsto no inciso IX de seu art. 7º.

Ademais, a regra proposta pela Emenda nº 1 – CAS **gera contradição** que nos parece insuperável com a regra prevista no § 2º do art. 32 da Lei nº 8.080, de 1991, que dispõe especificamente sobre o financiamento das ações e serviços de saúde e estabelece que **as receitas geradas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) serão creditadas diretamente em contas especiais, movimentadas pela sua direção, na esfera de poder onde forem arrecadadas**.

Essas normas legais decorrem do texto constitucional que estabelece que **a descentralização, com direção única em cada esfera de governo**, é uma das diretrizes para a atuação dos entes federados na prestação dos serviços e na promoção das ações de saúde (art. 198, inciso I, da CF).

Trata-se de manifestação expressa e específica, no âmbito da gestão da saúde pública, da autonomia dos entes federados de que trata o *caput* do art. 18 da CF.

Nesse sentido, para preservar as balizas constitucionais aplicadas à saúde, a organicidade interna da **Lei do SUS** e a higidez de seus princípios e diretrizes quanto à gestão e financiamento, **manifestamo-nos pela injuridicidade da Emenda nº 1 – CAS e por sua rejeição no mérito**.



Para que não parem dúvidas de que os recursos provenientes das multas de trânsito de que trata o PLS nº 426, de 2012 – que se constituem em fonte alternativa de financiamento do SUS –, devem ser creditados diretamente em contas especiais na esfera de poder onde forem arrecadadas, **apresentaremos, ao final, emenda que prevê o acréscimo de § 8º ao art. 32 da Lei nº 8.080, de 1990, na redação conferida pelo art. 2º do PLS nº 426, de 2012, com esse objetivo.**

Entendemos, por fim, que a previsão dessa fonte alternativa de recursos para o financiamento da saúde não pode ser erroneamente contabilizada para o fim de atender a exigência de aplicação de recursos mínimos para a saúde, de que trata o § 2º do art. 198 da Constituição Federal, eis que as fontes de recursos previstas nesse dispositivo constitucional são bastante específicas para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do § 3º do art. 198 da CF, regulamentado pela Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

Ademais, a contabilização inadequada serviria como desestímulo a que os entes federados perseguissem o cumprimento da determinação constitucional e legal. Para tornar claro esse entendimento, **propomos, na emenda que ora apresentamos, acréscimo de § 7º ao art. 32 da Lei nº 8.080, de 1990, na redação conferida pelo art. 2º do PLS nº 426, de 2012.**

III – VOTO

Pelo exposto, manifestamo-nos pela aprovação do PLS nº 426, de 2012, com a emenda que ora apresentamos, pela rejeição do PLS nº 193, de 2011, que tramita em conjunto, e pela rejeição da Emenda nº 1 – CAS.

EMENDA Nº – CCJ

Acrescentem-se os seguintes §§ 7º e 8º ao art. 32 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, com a redação proposta pelo art. 2º do PLS nº 426, de 2012:

“Art. 2º.....

“Art. 32.

.....



§ 7º Os recursos arrecadados com a imposição das multas de trânsito previstas no inciso VII não são contabilizados para o fim de atender a exigência de aplicação de recursos mínimos para a saúde, de que tratam os § 2º e 3º do art. 198 da Constituição Federal.

§ 8º Aplica-se o disposto no § 2º deste artigo aos recursos previstos no inciso VII.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

