



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 161, DE 2000

Cria o Fundo de Reparação Civil

**Autor: Dep. RAIMUNDO GOMES DE MATOS
Relator: Dep. JOÃO MAGALHÃES**

I. RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 161, 2000, de autoria do Deputado RAIMUNDO GOMES DE MATOS, propõe a criação de Fundo de Reparação Civil em defesa do direito à saúde.

Segundo a justificativa que acompanha o projeto, o Fundo se destina a ressarcir o Sistema Único de Saúde pela realização de despesas com o atendimento e o tratamento de pacientes portadores de patologias provocadas ou agravadas em consequência, do tabagismo.

Segundo o Autor, a Proposta vem complementar iniciativas já tomadas com vistas à proibição de propaganda comercial de produtos fumíferos e derivados do tabaco.

A proposição foi integralmente aprovada na Comissão de Economia, Indústria e Comércio e foi aprovada com três emendas na Comissão de Seguridade Social e Família. Em seguida, foi encaminhada esta Comissão de Finanças e Tributação para exame de adequação orçamentária e financeira.

É o relatório.

II. VOTO

A matéria foi encaminhada a esta Comissão para exame de mérito e de adequação financeira e orçamentária, nos termos do arts. 32 e 54 do Regimento Interno desta Casa. Cabe-nos, portanto, além do exame de mérito, apreciar a conformidade da proposição com a legislação financeira e orçamentária, especialmente no tocante ao plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA); bem como com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

II.1 Adequação Financeira e Orçamentária

A proposta atende o disposto no art. 167, IX, da Constituição, uma vez que busca autorização legislativa para criação de fundo.

Quanto ao Plano Plurianual 2012-2015¹, à Lei de Responsabilidade Fiscal² e ao Orçamento Anual para 2014³, verifica-se que a medida não apresenta incompatibilidade ou inadequação, uma vez que visa tão-somente a criação de novo fundo destinado especificamente a ressarcir o Sistema Único de Saúde pela realização de despesas com o atendimento e o tratamento de pacientes portadores de patologias provocadas ou agravadas em consequência, do tabagismo.

¹ Lei nº 12.593, de 18.01.2012.

² Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000.

³ Lei nº 12.952, de 20.01.2014.



CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Percebe-se, entretanto, óbice em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014⁴. Segundo a citada norma, somente será aprovado o projeto de lei que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada⁵.

A proposta prevê que no novo fundo seja constituído de receitas derivadas de recursos repassados pela indústria fumageira, de dotações consignadas na lei orçamentária anual e de doações, legados e outras rendas eventuais. Portanto, institui nova receita sem trazer qualquer estimativa do impacto.

Cabe destacar que, segundo a proposta, o montante a ser repassado anualmente será determinado *“pelo Ministério da Saúde, em função dos dispêndios realizados, nos três anos anteriores, com o atendimento e o tratamento de pacientes portadores de doenças provocadas ou agravadas pelo tabagismo”*. Dessa forma, o montante a ser anualmente recolhido ao fundo não será equivalente ao valor gasto pelo SUS em um exercício, mas sim a uma média de gastos de três anos; não havendo propriamente o *“ressarcimento”* das despesas do SUS.

Além disso, a proposta não informa se o montante a ser determinado pelo Ministério considerará as despesas de todas as esferas de governo ou apenas as despesas federais. Situação que altera significativamente a fixação do valor a ser recolhido pela indústria.

Também é oportuno mencionar a questão do piso mínimo de aplicação em saúde. A Lei Complementar nº 141, de 2012 (LC nº 141/2012), que regulamentou a EC nº 29/00, manteve, no âmbito da União, a previsão de que o valor a ser aplicado em um exercício tome por base *“o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior”* (base móvel), acrescido da *“variação nominal do Produto Interno Bruto do ano anterior”* (art. 5º da citada LC). Tal sistemática tem implicado, ao longo dos últimos anos, a limitação das despesas federais ao mínimo exigido pela norma.

Nesse contexto, o impacto da inclusão de novos recursos - *como os advindos de recolhimentos da indústria fumageira previstos na proposta em comento* - tende a ser neutralizado pela redução de idêntico volume de recursos hoje aplicado pela União. Na prática, mantida a legislação vigente, caso os recursos derivados da indústria sejam computados no piso constitucional da saúde, haverá mera substituição de fontes.

Por fim, a proposição conflita com Norma Interna (aprovada por esta Comissão em 29.05.96) que estabelece ser inadequada orçamentária e financeiramente a proposição que crie fundos com recursos da União, *ressalvada situação em que apresente regras precisas sobre a gestão, funcionamento e controle e cujas atribuições não possam ser realizadas pela estrutura departamental da Administração Pública*⁶. No caso em tela, além de a proposta não dispor sobre gestão, funcionamento e controle; prevê atribuições já desempenhadas pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS).

⁴ Lei nº 12.919, de 24.12.2013.

⁵ LDO 2014 - “Art. 95. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.”

⁶ Norma Interna – CFT: “Art. 6º É inadequada orçamentária e financeiramente a proposição que cria ou prevê a criação de fundos com recursos da União. Parágrafo único. Ressalvam-se do disposto no “caput” deste artigo, observadas as demais disposições desta Norma Interna e desde que a proposição contenha regras precisas sobre a gestão, funcionamento e controle do fundo, os casos em que: (...)

II - as atribuições previstas para o fundo não puderem ser realizadas pela estrutura departamental da Administração Pública.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

II.1.1 Emenda Aprovada na CSSF

Na Comissão de Seguridade Social e Família, a proposta foi aprovada com três emendas que: **a)** modificaram o nome do fundo para “Fundo de Combate ao Tabagismo” (*altera o art. 1º da proposta*); **b)** alteraram a fonte de recursos para vincular ao percentual de 1% sobre a arrecadação do imposto sobre produtos industrializados incidente sobre produtos derivados do tabaco (*altera o art. 2º da proposta*); e **c)** suprimiram a previsão de que o Ministério da Saúde determinasse o montante a ser recolhidos pelas indústrias e de multa pela recusa em repassar os recursos (*suprime os arts. 3º e 4º da proposta*).

Quanto à emenda 1, aplicam-se as observações afetas à proposição principal, uma vez que mantida a criação de fundo com finalidade específica já desempenhada pelo FNS.

Já em relação à emenda 2, a proposta colide com o disposto no art. 167, IV, da Constituição. Segundo o dispositivo, é vedada a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa⁷, ressalvados dentre outros o montante vinculado à aplicação mínima em saúde (art. 198 da CF). Nesse sentido, decidiu o Supremo Tribunal Federal:

"Inocorrência de ofensa à autoridade da decisão proferida no julgamento da ADI 1.689/PE, porquanto naquela ocasião o Plenário desta Corte decidiu que a vedação prevista no art. 167, IV, da CF somente poderia ser afastada nas hipóteses elencadas nos arts. 198, § 2º (sistema único de saúde), e 212 (manutenção e desenvolvimento do ensino) da mesma Carta, não no caso de programas de assistência integral à criança e ao adolescente, hipótese diversa da tratada nos presentes autos." (Rcl 6.735-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 18-8-2010, Plenário, DJE de 10-9-2010.) grifo nosso

Portanto, malgrado os nobres propósitos que orientaram a elaboração das proposições, não há como considerá-las adequadas ou compatíveis sob os aspectos orçamentário e financeiro. Diante disso, e em face do que dispõe o art. 10 da Norma Interna da CFT, de 22 de maio de 19968, fica prejudicado o exame de mérito nesta Comissão de Finanças e Tributação.

⁷ Constituição: “Art. 167. São vedados: (...) IV - 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 de 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;”

⁸ Norma Interna – CFT: “Art. 10 Nos casos em que couber também à Comissão o exame do mérito da proposição, e for constatada a sua incompatibilidade ou inadequação, o mérito não será examinado pelo Relator, que registrará o fato em seu voto.”



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

II.3 Conclusão

Em face do exposto, **VOTAMOS PELA:**

I - INADEQUAÇÃO E INCOMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA do Projeto de Lei Complementar nº 161, de 2000, e das emendas nº 01 e 02 apresentadas na CSSF; e

II - NÃO IMPLICAÇÃO EM AUMENTO OU DIMINUIÇÃO DE DESPESAS OU RECEITAS PÚBLICAS da emenda nº 03 apresentada na CSSF.

Sala da Comissão, em de de 2014

Deputado JOÃO MAGALHÃES
Relator