

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTICA E DE CIDADANIA**

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 79, DE 2015**

Dá nova redação ao parágrafo 10 do art. 166 da Constituição Federal, para excluir expressamente do piso constitucional destinado pela União às ações e serviços de saúde o montante das emendas parlamentares com a mesma destinação.

**Autor:** Deputado CÉLIO SILVEIRA e outros.

**Relator:** Deputado LUIZ CARLOS

### **VOTO EM SEPARADO DEPUTADO GILSON MARQUES**

#### **I – RELATÓRIO**

Trata-se de proposta de emenda à Constituição, de autoria do ilustre deputado Célio Silveira, que pretende alterar a Constituição Federal para excluir expressamente do piso constitucional destinado pela União às ações e serviços de saúde o montante das emendas parlamentares com a mesma destinação.

Na justificativa, o autor argumenta que, “se aprovada, a proposta permitirá que as verbas direcionadas por parlamentares para ações e serviços de saúde constituirão uma parcela adicional de recursos para suprir as enormes carências por demais conhecidas da população brasileira”.

A matéria foi distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, à qual compete, ao teor dos arts. 32, III, "b", e 202, caput, do Regimento Interno, pronunciar-se, preliminarmente, quanto à sua admissibilidade, apreciando os aspectos de constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa.

É o relatório.

#### **II - VOTO**

A Proposta de Emenda à Constituição encontra-se na fase de apreciação dos requisitos de admissibilidade e, sendo assim, não se cuida de analisar o mérito.

Os requisitos de admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição são os previstos no art. 60, I, §§ 1º e 4º, da Constituição Federal, e no art. 201, I e II, do Regimento Interno.

A proposta em epígrafe viola princípios e normas constitucionais, que impedem a sua livre tramitação neste Colegiado, conforme veremos.

Por força de norma constitucional, os investimentos da União na saúde não podem ser inferiores a 15% (Art. 198, § 2º, inciso I, CF). Desse total, são contabilizadas as emendas parlamentares impositivas e individuais destinadas à área da saúde, que devem ser na ordem de 50%. (Art. 166, § 9º, CF)

O autor pretende excluir expressamente do piso constitucional destinado pela União às ações e serviços de saúde o montante das emendas parlamentares com a mesma destinação.

Em que pese à boa intenção do autor, tal provimento viola frontalmente o princípio constitucional da unidade, previsto no § 5º do art. 165, que rege o aspecto formal do orçamento público.

Vale ressaltar que o art. 2º, da Lei 4.320/64, que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, também determina a observação de tal princípio.

Numa clara acepção valorativa, podemos dizer que os princípios são fundamentos, base, sustentáculos de uma ordem jurídica. Na lição de Miguel Reale, “os princípios são enunciados lógicos admitidos como condição ou base de validade das demais asserções que compõe dado campo do saber”. (REALE, Miguel. “Lições Preliminares de Direito”, edição, São Paulo: Ed. Saraiva, 1996, pág. 299)

Segundo o princípio da unidade, o orçamento federal é peça única, independente de quem está destinando os recursos, se é a União ou os parlamentares através das emendas.

O salutar princípio significa que não pode haver mutilações das verbas públicas. “O Estado deve ter disponibilidade da massa de dinheiro arrecadado, destinando-o a quem quiser, dentro dos parâmetros que ele próprio elege como objetivos preferenciais”. (OLIVEIRA, Régis Fernandes de. “Curso de Direito Financeiro”, 8ª edição, São Paulo: Malheiros editores, 2019, pág. 328)

Nesse sentido, Fernando Facury Scuff, leciona que “entende-se pelo princípio da unidade que todas as entradas e despesas devem estar incluídas em um único orçamento, o que, porém, não impede que seja ele formado por vários documentos que, ao final, sejam estruturados em um só orçamento para aprovação pelo Legislativo”. (SCAFF, Fernando Facury. “Orçamentos Públicos e Direito Financeiro”, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, pág. 84)

Assim, deve existir apenas um orçamento (princípio da unidade) para dado exercício financeiro (princípio da anualidade). Dessa forma integrado, é possível obter eficazmente um retrato geral das finanças públicas e, o mais importante, permite-se ao Poder Legislativo o controle racional e direto das operações financeiras de responsabilidade do Executivo.

O objetivo do referido princípio é simplificar a demonstração das receitas e despesas, deixando mais clara sua composição e evitando as incertezas próprias da diversidade de contas.

A inexistência de unidade no orçamento levaria a uma infinidade de demonstrações que, por sua extensão, impediria que se observasse e compreendesse o orçamento, as contas que o compõe e a situação financeira do Estado.

Como bem lembrou o jurista português José Eugênio Dias Ferreira, “a pluralidade de orçamento estimula o encobrimento e a profusão de gastos, impedindo a correta fiscalização das despesas, já que impossível averiguar as responsabilidades de cada serviço, visto todas as despesas e receitas se confundirem”. (FERREIRA, José Eugênio Dias. “Tratado de Finanças públicas: doutrina e legislação portuguesa”, vol. 2, Lisboa: Ramos, Afonso e Moita, 1950, pág. 367)

Esse também é o entendimento de Héctor B. Villegas, ao argumentar que o princípio da unidade orçamentária contribui para o princípio do equilíbrio. Se todos os gastos forem apresentados no orçamento e, como contrapartida, são incluídas todas as despesas, o orçamento poderá equilibrar-se, pois ambos os itens estão correlacionados entre si.

“Esta regla colabora con la del equilibrio, ya que impide la existencia de gastos al margen. Si todos los gastos se presentan en el presupuesto como contrapartida se incluyen todos los ingresos, el presupuesto podrá equilibrarse, pues ambos rubros estarán correlacionados entre sí”. (VILLEGAS, Héctor B. “*Manual de Finanzas públicas: la economía juridicamente regulada del sector público en el mundo globalizado*”, Buenos Aires: De Palma, 2000, pág. 389)

Cumpre salientar que esse é o entendimento que prevalece no STF.

“Apesar da existência de termo final de vigência da CPMF e da DRU [Desvinculação das Receitas da União] (31-12-2007), não seria exigível outro comportamento do Poder Executivo, na elaboração da proposta orçamentária, e do Poder Legislativo, na sua aprovação, que não o de levar em consideração, na estimativa de receitas, os recursos financeiros provenientes dessas receitas derivadas, as quais já eram objeto de proposta de emenda constitucional (PEC 50, de 2007). O princípio da universalidade em matéria orçamentária exige que todas as receitas sejam previstas na lei orçamentária, sem possibilidade de qualquer exclusão. (STF, ADI 3.949 MC, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14-8-2008, P, DJE de 7-8-2009)

Assim, se a intenção do ilustre autor é aumentar o repasse de recursos para a saúde, o caminho mais adequado não é mexer no orçamento e, sim, alterar o texto Constitucional no que diz respeito ao repasse de recursos.

Ante o exposto, o voto é pela **inadmissibilidade** da Proposta de Emenda à Constituição nº 79, de 2015.

Sala das Comissões, 08 de outubro de 2019.

---

**Deputado GILSON MARQUES (NOVO/SC)**