



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

SF/25319.11131-27

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 39, de 2019, do Senador Marcelo Castro e outros, que *altera o art. 20 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para vincular as rendas do petróleo à educação e saúde e excluir essas despesas do teto de gastos instituído pelo Novo Regime Fiscal.*

Relatora: Senadora **PROFESSORA DORINHA SEABRA**

I – RELATÓRIO

Vem para exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, a PEC nº 39, de 2019, cujo objetivo é assegurar, em nível constitucional, que todos os entes da Federação vinculem a despesas nas áreas de educação e saúde as receitas provenientes dos *royalties* e da participação especial da exploração do petróleo, gás natural e demais hidrocarbonetos líquidos, doravante referidos como petróleo e afins. Essa vinculação será obrigatória para as áreas que tenham tido declaração de comercialidade a partir de 3 de dezembro de 2012.

Os recursos serão aplicados em acréscimo aos mínimos constitucionais, sendo 75% destinados à educação e 25%, à saúde. Vale lembrar que o art. 212 da Constituição prevê um investimento mínimo em educação equivalente a 18% dos impostos, no caso da União, e de 25% para estados e municípios. Como os recursos dos *royalties* e demais rendas do petróleo e afins não são classificados como receitas de impostos, eles já não



Assinado eletronicamente, por Sen. Professora Dorinha Seabra

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6443438841>



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

integram os mínimos constitucionais. Já para saúde, o art. 198, também da Constituição, prevê que a União destinará, no mínimo, 15% de sua receita corrente líquida (RCL). Nesse caso, como as receitas do petróleo integram a RCL, os gastos associados devem ser computados no mínimo constitucional. Adicionalmente, o art. 3º da Emenda Constitucional (EC) nº 86, de 2015, reforça esse entendimento, ao estabelecer que as despesas com saúde custeadas com a parcela da União oriunda das receitas do petróleo e afins serão computadas para fins do cumprimento do mínimo previsto na Constituição. Por esse motivo, a PEC propõe, em seu art. 3º, revogar o art. 3º da EC nº 86, de 2015, que inclui, no cômputo dos gastos mínimos de saúde previstos na Constituição, as despesas com ações e serviços públicos de saúde custeados com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e afins.

A lei poderá autorizar a criação de fundos de reserva, que possibilitem atuação de forma contracíclica. Assim, em períodos de forte aumento de receitas, parte desse aumento poderá ser alocado ao fundo, para ser retirado em momentos de menor arrecadação. O objetivo de tais fundos é facilitar a administração das receitas do petróleo e afins, submetidas à forte volatilidade.

Adicionalmente, a lei poderá estabelecer critérios para definição de valores *per capita* para educação e saúde, de forma que, atingidos esses valores, o excesso de arrecadação possa ser aplicado em outras áreas.

A PEC prevê, em seu art. 2º, que as despesas com educação e saúde provenientes das rendas do petróleo não sejam contabilizadas para o teto de gastos estabelecido pela EC nº 95, de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal.

A EC resultante da PEC entrará em vigor a partir de 1º de janeiro do segundo ano seguinte ao de sua promulgação.

De acordo com a Justificação, a PEC tem por objetivo constitucionalizar a Lei nº 12.858, de 2013, com algumas inovações, como a possibilidade de instituição de fundos de reserva e de um limite de gastos *per-capita* com educação e saúde, a partir do qual, as receitas do petróleo poderão ser aplicadas em outras áreas. Prossegue ainda a Justificação





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

alegando que, apesar da óbvia importância da educação e saúde para a sociedade, os gastos nas áreas encontram-se aquém do desejado, inclusive para cumprir as metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005, de 2014.

Sobre a tramitação, a matéria foi lida no Plenário do Senado Federal em 2 de abril de 2019 e enviado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) no dia seguinte. Em 16 de outubro daquele ano, o Senador Rogério Carvalho entregou o relatório, com voto favorável à Proposta e quatro emendas.

A Emenda nº 1 altera a redação da ementa, de forma a torná-la compatível com as demais alterações propostas.

A Emenda nº 2, altera a redação proposta para o § 6º do art. 20 da Constituição, que trata da possibilidade de criação de fundos de reserva e, no conteúdo, veda o cômputo de seus saldos no cálculo do superávit primário.

A Emenda nº 3 exclui, do teto de gastos previsto na EC nº 95, de 2016, os gastos com educação e saúde associados ao cumprimento do mínimo constitucional.

A Emenda nº 4 revoga o art. 110 do ADCT, que reajusta as despesas mínimas com educação e saúde com base na inflação medida pelo IPCA. Com a revogação desse dispositivo, tais despesas voltariam a ser determinadas por meio de percentuais de receitas da União, como eram antes da instituição do Novo Regime Fiscal.

O Relatório, contudo, não chegou a ser apreciado pela CCJ. Em 21 de dezembro de 2022, decidiu-se que a proposição continuaria a tramitar, nos termos do art. 332 do Regimento Interno.

II – ANÁLISE

Sobre os aspectos materiais e formais, concordo com o relatório apresentado pelo Senador Rogério de Carvalho, de que a PEC atende aos





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

requisitos de constitucionalidade previstos no art. 60, inciso I, da Constituição Federal. Mais especificamente, a PEC angariou número suficiente de assinaturas (no mínimo, 27 Senadores) e não viola as cláusula pétreas previstas no § 4º do referido art. 60 (forma federativa do Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais). Ademais, atende à regra que veda emenda à Constituição na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio; ou que trate de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa.

A PEC tampouco incorre na proibição prevista no art. 371 do Regimento Interno desta Casa, visto que a proposta não visa à alteração de dispositivos sem correlação entre si. Também atende aos requisitos regimentais e de técnica legislativa – em especial, a Lei Complementar (LCP) nº 95, de 1998, com as alterações promovidas pela LCP nº 107, de 2001, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

No mérito, não há do que discordar da proposta. Em parte, ela replica o conteúdo da Lei nº 12.858, de 2013, no que diz respeito à destinação, para saúde pública e para a educação básica, das receitas da União provenientes de *royalties* e participações especiais da exploração de petróleo e afins, cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido após 3 de dezembro de 2012.

Sabemos que educação e saúde são os pilares do desenvolvimento de qualquer país, e o Brasil possui mau desempenho em ambas as áreas. De acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, os resultados do PISA referentes a 2022, a mais recente edição do exame, mostram um desempenho medíocre do País. O PISA é uma prova que mede o nível de aprendizado dos estudantes de diversos países. Na prova de matemática, o Brasil ficou na 65ª posição em um total de 81 países participantes. Dentro da América Latina, nosso desempenho ficou abaixo de países como México, Uruguai, Chile, Peru, Costa Rica e Colômbia. Na prova de leitura fomos um pouco melhor, obtendo a 52ª posição, ainda assim, na segunda metade da amostra. Resultado igualmente medíocre foi obtido na prova de ciências (62º lugar).





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Em relação à saúde, é necessário reconhecer importantes avanços nas últimas décadas, como a ampliação da cobertura, significativa redução da taxa de mortalidade infantil, de 53 mortes por mil habitantes em 1990 para 12 mortes em 2019, e maior controle de doenças infecciosas, como aids, tuberculose e malária. Mas os desafios são gigantescos. De acordo com ranking elaborado pela Organização Mundial de Saúde sobre a qualidade dos sistemas de saúde, obtivemos a nada honrosa 125^a posição, em uma amostra de 190 países. Apesar de o Brasil gastar um elevado percentual do PIB com saúde – 9,1% em 2022, ante uma média de 7,9% para a América Latina – o nosso gasto é ainda majoritariamente privado (55% do total). Em uma amostra de países emergentes relevantes composta por Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, México, Rússia, China, África do Sul e Índia, somente essa última apresenta um percentual menor de gasto público em relação aos gastos totais com saúde. Em valores absolutos *per capita*, os dispêndios com saúde dos governos argentino, chileno e colombiano são bem superiores aos nossos.

Portanto, há reais necessidades de ampliarmos os gastos com educação básica e saúde pública. A PEC, contudo, vai além. Três de suas inovações me parecem bastante meritórias.

A primeira é determinar que gastos com os recursos do petróleo e afins serão em adição aos mínimos constitucionais. Atualmente, por conta do art. 3º da EC nº 86, de 2015, tais gastos são computados para verificação desses mínimos. Dessa forma, o que ocorre é somente um redirecionamento de despesas, com as rendas do petróleo substituindo outras fontes.

A segunda inovação é permitir a criação de fundos de reserva, de forma que as receitas decorrentes da exploração do petróleo não precisarão ser gastas no mesmo ano em que forem geradas. Como bem explicaram a justificação da PEC e o relatório do Senador Rogério Carvalho, os fundos de reserva são importantes instrumentos para lidar com a volatilidade do petróleo. Em períodos em que a arrecadação for maior, aportam-se recursos no fundo, e, quando a arrecadação for mais baixa, sacam-se recursos.

A criação de fundos reduz a probabilidade de ocorrência de desperdícios e facilita a administração pública. Isso porque, em anos de





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

bonança, se tudo tem de ser gasto, a probabilidade de o governante ter de executar um projeto menos necessário aproxima-se de 100%. Além disso, há uma tendência de aumentos de arrecadação gerarem aumento de despesas permanentes (por exemplo, via aumento generalizado de salários do funcionalismo), gerando dificuldades para administrar o caixa quando a arrecadação cai.

A terceira inovação meritória desta PEC é permitir que, a partir de certa receita *per capita*, o ente da Federação fica livre para dar outras destinações para os recursos. Essa possibilidade é particularmente importante para pequenos municípios que concentram forte arrecadação de *royalties* e participação especial. Nesses municípios, a receita *per capita* por aluno pode chegar a ser maior do que as mensalidades dos colégios particulares mais caros das grandes capitais. Nesse caso, faz sentido canalizar as rendas do petróleo para outros usos, como segurança, investimentos em mobilidade urbana ou atenção aos idosos.

Apresento, contudo, três emendas para aprimorar o texto. A primeira é suprimir o art. 2º da PEC, que altera o art. 107 do ADCT para excluir parte das despesas com educação e saúde do teto dos gastos. Ocorre que a PEC foi apresentada em 2019 e, com a promulgação da EC nº 126, de 2022, e da LCP nº 200, de 2023, o dispositivo foi revogado.

A segunda guarda relação com a primeira, ao suprimir a menção ao art. 110 do ADCT, contida no § 4º do art. 20 da Constituição, que também foi revogado com a EC nº 126, de 2022 e com a LCP nº 200, de 2023. Além disso, propus suprimir a menção ao art. 212 da Constituição, que trata dos gastos mínimos com educação. Conforme já explicado, o mínimo em educação é um percentual dos impostos arrecadados pelo ente da Federação. Como as rendas do petróleo não são impostos, mas receitas patrimoniais, já não integram os gastos mínimos. Dessa forma, a menção ao art. 212 é desnecessária.

Entendo, contudo, fazer outra alteração à redação proposta para o § 4º do art. 20 da Constituição, para corrigir uma tecnicidade. Obviamente, a intenção do autor da PEC é garantir que 100% das participações do petróleo que especifica serão destinadas à educação e saúde. Ocorre que as receitas do petróleo integram a RCL. Assim, com o texto atual, os gastos mínimos





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

com saúde já são majorados em 15% dessas receitas. Se somarmos a sua totalidade, que passarão a ser destinadas para ações de educação e saúde, teremos 115% do valor arrecadado destinado a essas áreas, e não 100%, como seria razoável esperar. Assim irei alterar o texto para evitar essa dupla contagem das receitas decorrentes do petróleo.

Similarmente, é necessário alterar a ementa da PEC para adequá-la à supressão do art. 3º e tornar mais claro o conteúdo da matéria.

Em relação às emendas apresentadas pelo Senador Rogério Carvalho, concordo com a necessidade de nova redação para a ementa, como propõe a Emenda nº 1 de seu relatório. As Emendas nºs 3 e 4 encontram-se prejudicadas, pois, tal como o art. 2º da PEC, alteram dispositivos do ADCT que já foram revogados. Sobre a Emenda nº 2, entendo que excluir itens do cômputo do resultado primário pode reduzir a transparência da contabilidade pública e, por isso, não apresentarei emenda com teor semelhante.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 39, de 2019, com as seguintes emendas.

Emenda nº – CCJ

Suprime-se o art. 2º da PEC nº 39, de 2019, renumerando-se os seguintes.

Emenda nº – CCJ

Dê-se a seguinte redação ao § 4º do art. 20 da Constituição Federal, nos termos do art. 1º da PEC nº 39, de 2019:

“Art. 20.

§ 4º Os recursos previstos no § 3º:





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

I – não integrarão o cálculo da receita corrente líquida para fins do cômputo dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde de que trata o § 2º do art. 198, desta Constituição; e

II – serão aplicados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em acréscimo ao disposto no art. 198 desta Constituição, conforme regulamento a ser estabelecido por ato do Poder Executivo respectivo.

.....” (N.R.)

Emenda nº – CCJ (de redação)

Dê-se à ementa da PEC nº 39, de 2019, a seguinte redação:

Altera o art. 20 da Constituição Federal para vincular as rendas do petróleo a despesas com educação e saúde, para determinar que esses recursos não serão contabilizados nos mínimos constitucionais estabelecidos para essas áreas, para permitir a criação de fundos de reserva e para prever a possibilidade de outros usos para os recursos nos casos que especifica.

Sala da Comissão, de novembro de 2025.

Senador Otto Alencar, Presidente

Senadora Professora Dorinha Seabra, Relatora