

# PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 39, DE 2019

ja fomissas  
de constituição, que  
tico e lidado.  
Em 02/04/19

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.

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** Acrescentem-se ao art. 20 da Constituição Federal os seguintes §§ 3º a 7º:

“Art. 20.....

§ 3º Para fins de cumprimento da meta prevista no inciso VI do *caput* do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal, serão destinadas exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde, as receitas da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios provenientes dos *royalties* e da participação especial da exploração de petróleo, gás natural e demais hidrocarbonetos líquidos, decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa ou de partilha de produção, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva.

§ 4º Os recursos previstos no § 3º serão aplicados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em acréscimo ao disposto nos arts. 198 e 212 desta Constituição e no art. 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme regulamento a ser estabelecido por ato do Poder Executivo respectivo.

§ 5º Dos recursos previstos no § 3º deste artigo, 75% (setenta e cinco por cento) serão destinados para a área de educação, e 25% (vinte e cinco por cento), para a área de saúde.

Recebido em 02/04/19  
Hora: 19.00

Renata Bressan Saldanha - Mat. 315740  
SGM/SLSF





SF/19074.26875-71

§ 6º A lei poderá permitir a criação de fundos de reserva que atuariam de forma contracíclica, acumulando recursos em períodos de maior arrecadação e despendendo recursos em períodos de menor arrecadação, com o objetivo de melhor administrar a volatilidade das receitas provenientes dos *royalties* e da participação especial.

§ 7º A lei poderá estabelecer critérios para definição de valores *per-capita* para gastos com saúde e educação de forma que, se os valores decorrentes do disposto no § 3º excederem, em termos *per-capita*, os valores definidos em regulamento, esse excesso poderá ser aplicado em outras atividades que não educação e saúde.” (NR)

**Art. 2º** O § 6º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.107. ....

.....  
§ 6º. ....

V – despesas com educação e saúde cujos recursos tenham sido provenientes do pagamento de *royalties* e participação especial devidos na exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos líquidos, nos termos do § 3º do art. 20 da Constituição Federal.

.....” (NR)

**Art. 3º** Revogue-se o art. 3º da Emenda Constitucional nº 86, de 18 de março de 2015.

**Art. 4º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor a partir de 1º de janeiro do segundo ano seguinte à data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Esta Proposta de Emenda à Constituição (PEC) tem por objetivo constitucionalizar o disposto na Lei nº 12.858, de 2013, que vincula as receitas do petróleo à educação e saúde. Ademais, aprimoramos a Lei nos seguintes aspectos:

- i) No caso de estados e municípios, a obrigatoriedade de gastos com educação e saúde será para todos os recursos provenientes de campos cuja declaração de comercialidade tenha se dado a partir de 3 de dezembro

Página: 2/9 19/03/2019 14:48:28

683f3dfa9571eaa3063231116526bc36e3d25abc



de 2012. Na Lei nº 12.858, de 2013, a obrigatoriedade vale somente para contratos assinados a partir daquela data;

- ii) O regulamento poderá permitir a criação de fundos de reserva. Com isso, o ente da federação poderá lidar melhor com a flutuação das receitas do petróleo. Se em determinado ano as receitas forem excepcionalmente elevadas, parte delas poderá ser aportada no fundo de reserva e utilizada posteriormente, quando as receitas caírem. Esse mecanismo contribuirá para evitar desperdícios de recursos públicos, pois o ente da federação não se sentirá compelido a conceder reajustes salariais ou a contratar obras desnecessárias nos períodos de elevada arrecadação;
- iii) O regulamento poderá também instituir um valor para gastos *per-capita* com educação e saúde, a partir do qual o ente da federação poderá dar outras destinações aos recursos do petróleo. Sem dúvida, educação e saúde devem ser prioritários, mas, para alguns entes da Federação, o volume de receita de petróleo é tão elevado que é possível atender satisfatoriamente as áreas de educação e saúde e, ainda, sobrar recursos para outras atividades importantes, como segurança e saneamento básico;
- iv) Por fim, propomos revogar o art. 3º da Emenda Constitucional nº 86, de 2015. Com isso, os recursos do petróleo implicarão em gastos adicionais em educação e saúde, em relação aos gastos mínimos previstos nos arts. 198 e 212 da Constituição, bem como no art. 110 do ADCT.

Saúde e à educação são direitos fundamentais e, portanto, cláusulas pétreas constitucionais de garantia da dignidade da pessoa humana, cujo alcance se deve à realização dos objetivos fundamentais da República de construir uma sociedade justa e solidária, de desenvolvimento nacional, de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem de todos.

SF/19074.26875-71



Página: 3/9 19/03/2019 14:48:28

683f3dfa9571eaa3063231116526bc36e3d25abc



Os artigos 196, 206, 208 e 214 da Constituição garantem os direitos à saúde e educação e o artigo 198 instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS) para garantir a execução de serviços protetivos, assistenciais e regulatórios e percentuais mínimos das receitas públicas para o seu financiamento. Da mesma forma, o art. 212 estabeleceu piso de custeio para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, juntamente com o art. 60 do ADCT, acerca do FUNDEB.

Tanto na área da saúde como educação, desde sua origem, há crônica insuficiência na alocação de recursos, que nunca teve progressividade para o atendimento das sempre crescentes necessidades da população. Por essa razão, entendemos ser necessário uma garantia constitucional para a aplicação dos recursos dos *royalties* do petróleo nos dois setores mais sensíveis à população.

Além disso, por se tratarem de setores tão sensíveis, entendemos ser necessário a exclusão dos gastos com saúde e educação dos limites impostos pela Emenda Constitucional nº 95, de 2015.

A União, desde 1988, oscila seu gasto em saúde em relação ao PIB, em torno de 1,6% e 1,7%. Com a regressividade de seu piso pela EC nº 95, de 2016, e pela EC nº 86, de 2015, a retirada dos recursos dos *royalties* do petróleo como receita adicional aos seus valores mínimos, a saúde começara a viver em declínio pela regressividade em suas receitas. O Brasil aplica em saúde 4% do PIB; valores inferiores aos observados internacionalmente pela Organização Mundial de Saúde é de 7%, como no Reino Unido, que aplica 7,9% (2015).

Ao longo desses 30 anos, a União manteve um patamar baixo de alocação de recursos orçamentários para a saúde, enquanto o município, o ente da federação mais fraco orçamentariamente e o mais necessário à assistência à saúde, cresceu em sua alocação de 0,7% (2003) para 1,25%, significando a aplicação de 24,2% de suas receitas em 2017. O gasto *per capita* com saúde pública no Brasil é de R\$ 1.405,25, o que significa R\$ 3,85 per capita-dia. A EC 95 alterou a regra dos pisos federais da saúde e educação calculada sobre a base móvel vinculada às receitas de cada ano – no caso da saúde, o índice fixo de 15% das receitas correntes líquidas que vigorou em 2016 e 2017, foi substituído por outro que congelou o valor do piso de 15% da Receita Corrente Líquida de 2017, atualizado pela variação anual do IPCA/IBGE.

SF/19074.26875-71

Página: 4/9 19/03/2019 14:48:28

683f3dfa9571eaa306323116526bc36e3d25abc



Entretanto, considerando a vigência da regra do teto (limite máximo) para o total das despesas federais primárias a partir de 2017, baseado nos valores pagos em 2016 atualizados pela variação anual do IPCA/IBGE, a disponibilidade financeira para os pagamentos das despesas com saúde também foi reduzida – e o efeito disso foi o crescimento expressivo dos empenhos a pagar em 2017 (acima de R\$ 14,0 bilhões, correspondente ao aumento de 81% sobre 2016), bem como do novo patamar dos valores inscritos e reinscritos de restos a pagar nos dois anos subsequentes ao da vigência da EC 95/2016 (em torno de R\$ 20,0 bilhões, 50% acima do observado no período pré-EC).

É oportuno alertar que tanto o piso da saúde nos níveis de 2017, assim como a variação do IPCA para a atualização dos parâmetros da disponibilidade financeira para pagamentos das despesas empenhadas e dos restos a pagar, não são suficientes para cobrir: a) os custos da saúde em decorrência do aumento da população e de sua longevidade, que mudará o perfil epidemiológico; b) o custo crescente dos materiais e insumos médicos; c) as novas tecnologias e as *velhas* tecnologias não incorporadas no SUS (mas necessárias); d) os custos dos medicamentos, sempre acima da inflação, afora as novas drogas que surgirão, em especial as para as doenças raras, que causam profundo sofrimento, sempre de alto custo e ainda não incorporadas no SUS e em discussão no STF.

No ano de 2018, o valor percentual sobre a RCL foi de 13,9%, diminuindo em R\$ 4,2 bilhões seu valor real em relação aos 15% da RCL. Somando a perda de 2018 com a de 2019, são R\$ 9,7 bilhões retirados da saúde em dois anos:

2018 - R\$ 112.361 (EC 95/2016) contra R\$ 120.802 (15% RCL)

2019 – R\$ 117.293 (EC 95/2016) contra R\$ 127.005 (15% RCL)<sup>1;2</sup>

---

<sup>1</sup> Fonte: Adaptação de dados do Ministério da Fazenda/STN (Demonstrativo da Receita Corrente Líquida da União – Série Histórica) e parte do estudo que está sendo desenvolvido por Francisco Funcia e Carlos Ocké-Reis.

<sup>2</sup> O valor da Receita Corrente Líquida de 2019 consta do PLOA 2019 da União conforme estudo da Câmara dos Deputados; o valor do Piso ASPS foi atualizado pela regra da EC 95 (RCL 2017x15%xIPCA jun/2018 de 4,39%; valores do empenho de 2018 estimado por Francisco Funcia, com base na execução orçamentária antes do encerramento do exercício e de 2019 com base nas planilhas da programação orçamentária de 2019 encaminhadas pela SPO/MS ao CNS no mês de outubro de 2018. Ver artigos no mês de

SF/19074.26875-71  




Além do congelamento das despesas públicas, a EC nº 86, de 2015, alterou a forma de cálculo dos recursos do pré-sal, previsto na Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, e considerado como *recurso adicional* ao piso da saúde, que passou, então, a integrar o seu piso mínimo, o que significa dar com uma mão e retirar com a outra.

A projeção das perdas para o financiamento da saúde em 20 anos foi calculada pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) em diversos cenários, cujo menor valor apurado foi de aproximadamente R\$ 200 bilhões. Como a previsão dos *royalties* do petróleo em 2030 superará R\$ 300 bilhões<sup>3</sup>, a parte da saúde (25%), se adicional ao seu piso mínimo, poderá compensar, *parcial e minimamente*, as perdas produzidas pela EC 95, salvando vidas e garantindo dignidade.

A ADI 5.595, em julgamento no STF, discute essa questão dos *royalties* do petróleo para a saúde. Medida liminar concedida pelo seu Relator, o Ministro Lewandowski, está a lhe garantir a adicionalidade, por ter reconhecido o retrocesso imposto pela EC 86/2015 ao financiamento da saúde. Isso reforça a necessidade de o Senado Federal propor mudança no tocante aos recursos do pré-sal. O desfinanciamento da saúde é patente e a única forma de não o permitir, é acrescer ao seu piso, os valores desses *royalties*. Lembre-se que são dependentes do SUS, exclusivamente, 150 milhões de pessoas; da educação, 75% da população.

No tocante à educação, basta dizer que o próprio Tribunal de Contas da União diagnosticou risco de descumprimento em 70% das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) até 2024<sup>4</sup>. Dentre as 20 metas do PNE, arrolamos a de atingir o percentual de gasto com educação na faixa de 10% do PIB como decisiva para se cumprir as demais, como por exemplo, ensino em tempo integral, o número de crianças na pré-escola, qualificação, carreira, salário docente digno, dentre outras. Sem financiamento adequado para a educação básica, o atraso histórico se mantém diante do puro e simples descumprimento literal das metas legais definidas para a política pública educacional até 2024.

---

janeiro e dezembro publicados na Revista Domingueira da Saúde de Lenir SANTOS & Francisco Funcia e de Francisco Funcia. [www.idisa.org.br](http://www.idisa.org.br)

<sup>3</sup> Disponível em <http://mobile.valor.com.br/brasil/6098173/o-imbroglio-da-cessao-onerosa.Ver Coluna: Ribamar Oliveira, Jornal Valor, dia 3.2.2019.>

<sup>4</sup> Como se pode ler em <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/plano-nacional-de-educacao-corre-risco-de-nao-alcançar-70-das-metas.htm>

SF/19074.26875-71

Página: 69 19/03/2019 14:48:28

683f3dfa9571eaa3063231116526bc36e3d25abc



Vale lembrar, por sinal, a omissão da União na regulamentação do padrão mínimo de qualidade do ensino a que se referem o art. 74 da LDB e o art. 206, VII da Carta de 1988, bem como determinam as estratégias 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10 do PNE, cuja repercussão, em termos de complementação federal aos entes subnacionais ultrapassa, em projeção estimativa, a casa dos R\$ 65 bilhões/anuais. Interessante aqui rememorar que, em 2014, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão 618 do seu Pleno, determinara que, em 90 dias, houvesse tal normatização, conforme bem se depreende dos seguintes itens da conclusão e do voto do ministro relator Valmir Campelo:

#### VI.4.3 Conclusão

278. Independentemente das controvérsias, a prolongada indefinição de padrões mínimos de qualidade de ensino, tal como preconizado no art. 4<sup>a</sup>, IX, da LDB, reduz severamente a efetividade do estabelecimento do valor mínimo por aluno, que assegure um ensino de qualidade e sirva de parâmetro orientador da complementação da União ao Fundeb de cada estado.

279. Para além da eficiência alocativa dos recursos destinados à educação, o estabelecimento de um padrão mínimo de qualidade é peça essencial do pacto federativo como balizadora do direito que têm os estados ao cofinanciamento da União para proporcionar aos estudantes de suas redes de ensino um nível basilar e razoavelmente homogêneo de qualidade.

[...] ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no §2º do art. 41 da Lei 8.443/1992 combinado com os incisos II e III do art. 250 do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Ministério da Educação que apresente a esta Corte, em 90 (noventa) dias a contar da ciência deste acórdão, plano de ação indicando etapas, prazos e responsáveis para:

[...] 9.1.3. regulamentar os padrões mínimos de qualidade de ensino (art. 4º, IX, da LDB) e definir, a partir desses padrões, valor mínimo por aluno que assegure ensino de qualidade e sirva de parâmetro orientador da complementação da União ao Fundeb de cada estado (art. 60, V, do ADCT). (grifos nossos).

Dessa forma, conto com o apoio dos nobres Parlamentares para a aprovação desta importante Proposta de Emenda à Constituição.

Sala das Sessões,

Senador MARCELO CASTRO (MDB/PI)

SF/19074.26875-71

Página: 7/9 19/03/2019 14:48:28

683f3dfa9571eaa3063231116526bc36e3d25abc



Weverton	
Peteção	
CRP F. Gomes	
Dario Berger	
IZALEI LUCAS	
Bula Baran	
Paulo Bar	
F. B. Alvaro Dias	
Styvenson Viana	
JP PRATOS	
Leandro Vais	
Olimar Viana	
Paulo Rosetta	
Fávaro Baaga	
ALESSANDRO VISINA	
Jorginho Pelle	
PT. Alme	
Luisenois H. G. M.	
Flávio Alans	
E. Amin	



Regininha Manhã	Regininha
Antônio Amorim	Antônio Amorim
Dauderlin cordero	Dauderlin cordero
REGUFFE	REGUFFE
Juiz Selma	Juiz Selma
Jaime Campo	Jaime Campo
Rogerio Cornelha	Rogerio Cornelha
Dauderlin	Dauderlin
Marcos Rogerio	Marcos Rogerio
LASIER	LASIER
ORIOVISIO	ORIOVISIO
INSAI	INSAI

