



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 39, de 2019, cujo primeiro signatário é o Senador Marcelo Castro, 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 à saúde e excluir essas despesas do teto de gastos instituído pelo Novo Regime Fiscal.*

Relator: Senador **ROGÉRIO CARVALHO**

I – RELATÓRIO

É submetido a esta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 39, de 2019. A proposição é composta por quatro artigos. O primeiro acrescenta cinco novos parágrafos ao art. 20 da Constituição Federal. Esse artigo define quais são os bens da União.

O novo § 3º prevê que 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.

O novo § 4º, por sua vez, estipula que as receitas em questão serão aplicadas em acréscimo aos gastos mínimos constitucionais com saúde e educação, inclusive no que tange ao piso fixado pelo Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016. Conforme o novo § 5º, 75% dos recursos envolvidos serão destinados para a área de educação, enquanto o restante caberá à área de saúde.



SF/19675.47986-14



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

O novo § 6º, a seu tempo, autoriza a criação de fundos de reserva para atuar 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.

O novo § 7º, por fim, permite que lei estabeleça critérios para a definição de valores *per capita* para gastos com saúde e educação, de forma que, se os recursos tratados no § 3º excederem, em termos *per-capita*, os valores definidos em regulamento, esse excesso poderá ser aplicado em outras atividades.

O segundo artigo da PEC nº 39, de 2019, inclui novo inciso V no § 6º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Trata-se de ampliar o rol de despesas não consideradas pelo teto para os gastos primários do Governo Federal. Os dispêndios excluídos seriam aqueles custeados justamente pelos *royalties* e pelas participações especiais advindos da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos líquidos.

O terceiro artigo revoga o art. 3º da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, o qual determina que 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 gás natural serão computadas para fins de cumprimento dos gastos mínimos com saúde.

O quarto e último artigo contém a cláusula de vigência e estipula que a norma resultante entrará em vigor em 1º de janeiro do segundo ano seguinte à data de sua publicação.

Na Justificação, os autores sustentam o seguinte:

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.

Apresentada em 2 de abril último, a matéria será analisada por esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo a mim relatá-la. Não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Cabe a esta Comissão, nos termos do *caput* do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), emitir parecer sobre Propostas de Emenda à Constituição.

A PEC nº 39, de 2019, atende aos requisitos de constitucionalidade previstos no art. 60, inciso I, da Constituição Federal. Com efeito, ela foi assinada por número suficiente de Senadores e não incide nas limitações materiais que constam do § 4º do recém citado dispositivo, ou seja, não tenta abolir as chamadas cláusulas pétreas.

Do ponto de vista da sua admissibilidade, nada há a objetar, pois a proposta observa a regra constitucional que veda emenda à Constituição na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, que trate de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa ou que tenda a abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais (art. 60, §§ 1º, 4º e 5º, da Constituição e arts. 354, §§ 1º e 2º, e 373 do RISF). Tampouco incorre na proibição prevista no art. 371 do RISF, visto que a proposta não visa à alteração de dispositivos sem correlação entre si.

A proposta também atende aos requisitos regimentais e de técnica legislativa – em especial, as Leis Complementares nºs 95, de 1998, e 107, de 2001, que dispõem *sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal*.

Em relação ao mérito, julgamos sumamente importante que se destinem recursos provenientes 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, às áreas de saúde e educação. Dessa forma, recursos provenientes de uma fonte finita passarão a promover o desenvolvimento sustentável do País, em prol das gerações presente e futuras.

Dois aspectos da proposta em comento merecem destaque. Em primeiro lugar, temos a possibilidade para que sejam criados fundos de reserva, cujos termos de funcionamento devem ser definidos em lei. O objetivo desses fundos é facilitar a administração dos recursos frente à elevada volatilidade das receitas do petróleo. Dessa forma, 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 federado não se sentirá compelido a conceder reajustes salariais ou a contratar obras desnecessárias nos períodos de arrecadação elevada. Contudo, com o objetivo de



SF/19675.47986-14



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

evitar que tais fundos possam ser eternamente “esterilizados” com o fim de compor o superávit primário, propomos pequena complementação na redação original para melhor esclarecer o verdadeiro sentido do dispositivo.

Não é demais lembrar a experiência recente do Estado do Rio de Janeiro. A grave crise fiscal pela qual passa o estado tem várias causas, mas uma delas, certamente, foi a transformação das receitas do petróleo em gastos permanentes. Em 2012, o estado arrecadou R\$ 8,2 bilhões de receitas com petróleo. Naquele período de auge, o estado aumentou os gastos com pessoal, contratando e concedendo reajustes – ou seja, criando despesas permanentes. Em 2016, a redução nas receitas do petróleo para R\$ 3,5 bilhões contribuiu para desequilibrar as contas estaduais. Se parte daqueles *royalties* tivesse sido poupado, o estado certamente estaria melhor do que está atualmente.

Em segundo, há a possibilidade de que lei institua parâmetros para definição de um valor para gastos *per capita* com educação e saúde, a partir do qual, o ente federado poderá dar outras destinações aos recursos do petróleo. A motivação é que, mesmo reconhecendo a prioridade que ambas as áreas merecem, o volume de receita de petróleo é, para alguns municípios, tão elevado que é possível atender satisfatoriamente as duas áreas e, ainda, sobrar recursos para outros segmentos, como segurança, saneamento básico ou mobilidade urbana.

Um exemplo permite esclarecer esse ponto. No Espírito Santo, o Município de Presidente Kennedy recebeu, em 2018, aproximadamente R\$ 316 milhões a título de *royalties* e participação especial. Se 75% desses recursos fossem destinados para educação, o setor receberia R\$ 237 milhões. Ocorre que, naquele município, a população com até dezenove anos (público alvo do ensino básico) é de apenas 3.414 indivíduos. Com a proposta, o montante a ser despendido com cada aluno atingiria quase R\$ 70 mil por ano. Ou seja, teríamos um aporte mensal equivalente a quase R\$ 6 mil. Mesmo as escolas com melhor desempenho no Enem não cobram mensalidades tão altas.

Assim, obrigar que um município gaste em torno de R\$ 6 mil mensais por aluno implicaria um risco de que esses recursos seriam desperdiçados quase 100%. É mais racional estabelecer um valor máximo por estudante. Acima desse teto, o município ficaria livre para gastar com o que bem entendesse.

A PEC nº 39, de 2019, ainda tem o mérito de flexibilizar o teto para as despesas primárias do Governo Federal introduzido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016. (art. 3º)

Outro aspecto que merece atenção é o fato de que a mera retirada dos recursos obtidos com *royalties* e participação especial do teto de gastos (EC nº



SF/19675.47986-14



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

95/2016) tem pouco ou quase nenhum impacto para a saúde no curto prazo. É verdade que cresceria ao longo dos anos, mas a níveis muito aquém do esperado.

Se vigorasse o piso anterior à EC nº 95/2016, a área da saúde teria pelo menos R\$ 8,2 bi a mais em relação ao valor contido hoje na LOA 2019. Nesse sentido, apresentamos emenda com objetivo de excluir do Novo Regimento Fiscal as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino previstas nos artigos 198 e 212 da Constituição Federal.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 39, de 2019, com as seguintes emendas de redação, modificativa e aditiva.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E REDAÇÃO EMENDA Nº /2019 (REDAÇÃO) (Do Sr. Senador ROGÉRIO CARVALHO – RELATOR)

À Proposta de Emenda à Constituição nº 39, de 2019, cujo primeiro signatário é o Senador Marcelo Castro, 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 à saúde e excluir essas despesas do teto de gastos instituído pelo Novo Regime Fiscal.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

A ementa da PEC nº 39/2019 passa a vigorar com a seguinte redação:

Altera o art. 20 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, revoga o art. 3º da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e o art. 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para vincular as rendas que especifica à educação e à saúde e para excluir essas despesas e as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino do teto de gastos instituído pelo Novo Regime Fiscal.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E REDAÇÃO
EMENDA Nº /2019 (MODIFICATIVA)
(Do Sr. Senador ROGÉRIO CARVALHO – RELATOR)

À Proposta de Emenda à Constituição nº 39, de 2019, cujo primeiro signatário é o Senador Marcelo Castro, 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 à saúde e excluir essas despesas do teto de gastos instituído pelo Novo Regime Fiscal.

A redação do § 6º, incluído no art. 20 da Constituição Federal pelo art. 1º da PEC nº 39/2019 passa a vigorar com a seguinte redação:





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Art. 1º

Art. 20.

§ 6º Lei poderá permitir a criação de fundos de reserva com função anticíclica para acumulação dos recursos não utilizados em períodos de excesso de arrecadação, sendo vedado o cômputo dos respectivos saldos no cálculo do superávit primário.

.....

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E REDAÇÃO
EMENDA Nº /2019 (ADITIVA)
(Do Sr. Senador ROGÉRIO CARVALHO – RELATOR)

À Proposta de Emenda à Constituição nº 39, de 2019, cujo primeiro signatário é o Senador Marcelo Castro, 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 à saúde e excluir essas despesas do teto de gastos instituído pelo Novo Regime Fiscal.*

O art. 2º da PEC nº 39/2019 passa a vigorar com a seguinte redação:





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Art. 2º O § 6º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos V e VI:

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; e

VI – as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino previstas no inciso I do § 2º do art. 198 e no *caput* do art. 212 da Constituição Federal, respectivamente.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E REDAÇÃO
EMENDA Nº /2019 (MODIFICATIVA)
(Do Sr. Senador ROGÉRIO CARVALHO – RELATOR)

À Proposta de Emenda à Constituição nº 39, de 2019, cujo primeiro signatário é o Senador Marcelo Castro, 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 à saúde e excluir essas despesas do teto de gastos instituído pelo Novo Regime Fiscal.*





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

O art. 3º da PEC nº 39/2019 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 3º Revoguem-se o art. 3º da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e o art. 110 do Ato das Disposições Transitórias Constitucionais.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

