



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

PARECER Nº , DE 2021

De PLENÁRIO, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 13, de 2021, do Senador Marcos Rogério e outros, que *acrescenta o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para determinar que os Estados o Distrito Federal e os Municípios, bem como seus agentes, não poderão ser responsabilizados pelo descumprimento, no exercício financeiro de 2020, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.*

Relatora: Senadora **SORAYA THRONICKE**

I – RELATÓRIO

Em exame a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 13, de 2021, que *acrescenta o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para determinar que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como seus agentes, não poderão ser responsabilizados pelo descumprimento, no exercício financeiro de 2020, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.*

A PEC em análise contém apenas dois artigos, sendo o último, a cláusula de vigência, nos termos convencionais, entrando a Emenda Constitucional em vigor na data de sua publicação.

Já o art. 1º acrescenta o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) determinando que “*em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia de covid-19, os entes federados e os agentes públicos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, no exercício financeiro de 2020, do previsto no caput do art. 212 da Constituição Federal.*”



SF/21228.83445-03



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

O mencionado art. 212 da Constituição Federal determina que *“a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.*

Na Justificação, argumenta-se que as dificuldades para o cumprimento do índice constitucional mínimo estão diretamente relacionadas à pandemia da Covid-19, especialmente em função da: queda na arrecadação; necessidade de direcionar maior volume de recursos próprios para ações de saúde, relacionadas à prevenção de contágios, bem como para o tratamento das pessoas que contraíram a doença; adoção de medidas de apoio às atividades econômicas com o intuito de amenizar os efeitos sociais do desaquecimento das atividades produtivas; redução em despesas de natureza educacional, por força da suspensão de aulas, tais como transporte escolar; e adoção de medidas não consideradas diretamente como de natureza educacional, tais como a adoção de medidas de segurança sanitária nas escolas e distribuição de alimentos às famílias dos estudantes durante a suspensão das aulas.

A Justificação da proposta alega ainda que a medida tem caráter transitório, cuja validade será relacionada apenas ao exercício de 2020. Após a retomada das atividades econômicas, a responsabilização pelo descumprimento da vinculação constitucional de recursos para a educação volta a vigorar.

Foram apresentadas cinco emendas à proposta, Emendas nºs 1 e 2, e outras três emendas não numeradas por não alcançar o número de assinaturas exigido na Constituição.

A Emenda nº 1, cujo primeiro signatário é o Senador Lasier Martins, propõe a extensão dos efeitos da PEC nº 13, de 2021, também para o exercício de 2021.

A Emenda n.º2, que tem como primeiro signatário o Senador Paulo Rocha, acrescenta novo art. 2º à PEC, renumerando-se o atual art. 2º, com o objetivo de excluir os gastos com os insumos necessários para o retorno das aulas presenciais, na rede pública de ensino, dos limites de gastos



SF/21228.83445-03



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

determinado no Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (Teto de Gastos).

Essa mesma emenda propõe ainda a inclusão de um novo artigo ao ADCT, determinando que *a União entregará aos Estados, Distrito Federal e Municípios, no exercício financeiro de 2021, R\$ 3,5 bilhões, destinados à implementação de estratégias, diretrizes e protocolos de retorno seguro às aulas presenciais.*

De autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho, a primeira emenda não numerada visa, primeiramente, eximir os gestores, que no exercício de 2020, também não cumpriram o previsto no §2º do art. 198, além do constante do caput do art. 212 da Constituição Federal.

A proposta prevê ainda que, nos exercícios de 2020 e 2021, os entes fiquem autorizados a obedecer aos limites mínimos constitucionais para aplicações nas áreas de saúde e educação de forma global, conjunta, no mínimo de 40%, e não obrigatoriamente em seus percentuais individuais (25% e 15%), exigidos nos outros dispositivos constitucionais excepcionados no exercício de 2020, e no art. 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A segunda emenda não numerada tem como primeiro signatário o Senador Jean Paul Prates. Nela está proposto que, além da não punição aos gestores que não alcançarem o piso constitucional para as ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, os entes sejam obrigados a compensar os valores a menor no exercício de 2023.

A terceira e última emenda, que também não alcançou o número mínimo de assinaturas exigido pelo inciso I do art. 60 da Constituição Federal, tem como primeiro subscritor o Senador Jean Paul Prates, e objetiva a ampliação da possibilidade de não atingimento dos mínimos constitucionais para a educação até o ano de 2022, condicionado à compensação em 2024, além de definir os parâmetros de não punição definidos no caput do art. 115, contido no art. 1º da Proposta de Emenda à constituição em tela.



SF/21228.83445-03



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 7º do Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021, a Proposta de Emenda Constitucional nº 13, de 2021, foi incluída na Ordem do Dia da sessão deliberativa semipresencial de 17 de agosto de 2021.

Quanto à constitucionalidade da Proposta, entendemos ser a mesma constitucional, visto que não se enquadra em nenhuma das vedações do § 4º do art. 60, que veda a deliberação de proposta tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; e IV - os direitos e garantias individuais. Também não vislumbramos a necessidade de adequações no tocante à técnica legislativa empregada.

Quanto ao mérito, são inegáveis os argumentos apresentados na Justificação da proposta. De fato, a crise econômica desencadeada pelas medidas de combate à pandemia de covid-19 atingiu fortemente os orçamentos dos entes federados. Não reconhecer esse fato seria o mesmo que negar a própria pandemia, que já levou a óbito mais de 569 mil brasileiros, segundo os dados oficiais. Somente esse número já justifica a adoção de providências excepcionalíssimas, como a PEC nº 13, de 2021, cuja aprovação representa um momentâneo alívio aos municípios e um reconhecimento a todo esforço empreendido para o combate à pandemia.

Ressalta-se que, a ação pretendida tem caráter transitório, pois pretende assegurar um tratamento de excepcionalidade e não propugna o descumprimento do piso constitucional vinculado à educação, o que seria prejudicial aos alunos e muito mais ao País, que perderia toda uma geração no que tange a qualidade do ensino.

O mérito da propositura, contudo, não se restringe à falta de recursos para o investimento em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, mas também à diminuição dos gastos com toda a cadeia de despesas relacionadas a educação. A pandemia e o temor pelas consequências da Covid-19 fizeram com que quase a totalidade da rede pública de ensino



SF/21228.83445-03



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

paralisasse suas atividades, o que dispensou a realização de muitas despesas, como a do programa de transporte escolar.

Além do transporte escolar houve também a diminuição de gastos com a alimentação escolar, cujo custeio cabe 90%, aproximadamente, aos entes subnacionais, e demais despesas de custeio, que vão desde água e luz até a papel e tonner de impressoras. Neste prisma, o gestor, para alcançar o piso de investimento, teria que, praticamente, “inventar” despesas, o que poderia levar ao desperdício dos recursos públicos.

Para subsidiar essas afirmações trago levantamento feito, no início de 2021, pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o qual apurou que apenas 1,1% das redes de ensino começaram o ano letivo de 2021 com aulas totalmente presenciais e 15,1% de forma híbrida, mesclando aulas presenciais com ensino remoto. Em 2020, início da pandemia, essa situação foi ainda mais acentuada. Vê-se, diante destes dados, que além da diminuição da receita houve a rara, mas no caso foi o que ocorreu, frustração da despesa, impedindo que sequer houvesse a possibilidade de aplicação do piso Constitucional.

Quanto a Emenda nº 1, julgamos correto o entendimento de que os graves efeitos da pandemia ainda não foram superados, visto que continua em vigor a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) que deu causa a todas as medidas administrativas sanitárias no país, sendo, portanto, bastante coerente que os objetivos da PEC nº 13, de 2021, sejam aplicados aos exercícios financeiros de 2020 e 2021.

A Emenda n.º 2 é, em nosso entendimento, prejudicial à saúde fiscal e imagem do Brasil perante os investidores estrangeiros, visto que para toda e qualquer despesa há a intenção de seja esta retirada do alcance do art. 107 do ADCT (Teto de Gastos). Além disso, na parte que trata da transferência de recursos para Estados, Distrito Federal e Municípios, não há a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, bem como suas compensações, de acordo com o previsto pelo art. 16 da Lei Complementar n.º 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).



SF/21228.83445-03



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

A primeira emenda não numerada foi acatada parcialmente, como sugestão, no sentido de autorizar a compensação entre os pisos da saúde e da educação nos exercícios de 2020 e 2021, na forma de um piso global.

A segunda emenda não numerada vai ao encontro do texto proposto por nós na forma do substitutivo apresentado, restando então acatada também na forma de sugestão.

A terceira emenda não numerada, no que tange a ampliação da possibilidade de não cumprimento dos mínimos constitucionais para a educação também em 2022, não encontra sustentação, uma vez que o aumento da cobertura vacinal, as medidas de prevenção (higiene das mãos e distanciamento), além do maior conhecimento, adquirido a cada dia, sobre o funcionamento do Sars-Cov2, vislumbram uma quase normalidade do funcionamento das redes escolares no próximo ano.

Já na parte de definição da não punibilidade dada pelo caput do art. 115, entendemos que ela contribui ao projeto e a acolhemos na forma de sugestão.

Por fim, entendemos que, não pode a educação perder recursos num momento tão delicado, quando o Brasil deverá recuperar o que foi perdido pela paralização das atividades de ensino. Neste sentido prevemos que, apesar de não poder haver responsabilização pelo não atingimento do piso constitucional para as ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, nos anos expressamente definidos, os recursos não investidos serão realocados ao longo de cinco anos, de forma que não haja prejuízo para área educacional.

III – VOTO

Diante do exposto, manifestamos voto favorável a Proposta de Emenda Constitucional nº 13, de 2021, bem como parcialmente à Emenda



SF/21228.83445-03



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

nº 1, e pela rejeição, no mérito, da Emenda nº 2, na forma do substitutivo apresentado.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora

**SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À
CONSTITUIÇÃO Nº 13, DE 2021.**

Acrescenta o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para determinar que os Estados o Distrito Federal e os Municípios, bem como seus agentes, não poderão ser responsabilizados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 e no inciso XI do art. 212-A da Constituição Federal, e dá outras providências.

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 O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos:



SF/21228.83445-03



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

***Art. 115.** Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia de covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos destes entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do previsto no caput do art. 212 da Constituição Federal.*

***§1º.** A não punição prevista no caput também será extensiva aos casos de descumprimento do disposto no inciso XI do art. 212-A;*

***§2º.** A diferença percentual entre o piso previsto no caput do art. 212 e no inciso XI do art. 212-A e o realmente aplicado pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, deverá ser aplicada até o exercício financeiro de 2024, sendo os valores calculados com base na arrecadação do exercício em que deixou de ser investido.*

***Art. 116.** Nos exercícios financeiros de 2020 a 2021, exclusivamente, para fins de cumprimento do disposto no §2º art. 198, no caput do art. 212 da Constituição Federal, e no art. 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o montante a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino deve corresponder ao somatório dos valores mínimos de despesas estabelecidas, calculados em conjunto. ”*

Art. 2º O disposto no caput do art. 115, constante do art. 1º dessa Emenda à constituição, impede a aplicação de quaisquer penalidades, sanções ou restrições aos entes subnacionais para fins cadastrais, de aprovação e celebração de ajustes onerosos ou não, incluindo a contratação, renovação ou celebração de aditivos de quaisquer tipos, de ajustes e de convênios, dentre outros, inclusive em relação à possibilidade de execução financeira desses ajustes, bem como receber recursos do Orçamento Geral da União por meio de transferências voluntárias.

Parágrafo Único. O comando constante no caput do art. 115, constante do art. 1º dessa Emenda à constituição também obsta a



SF/21228.83445-03



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

ocorrência dos efeitos do inciso III do art. 35 desta Constituição Federal.”

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.



SF/21228.83445-03