



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*



SF/21512.03182-40



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

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.”

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 oito emendas à proposta, Emendas nºs 1, 2, e 3, e outras cinco emendas não numeradas por não alcançar o número de assinaturas exigido na Constituição.



SF/21512.03182-40



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

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 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.*

A Emenda n.º 3, de iniciativa do Senador Carlos Portinho, pretende que os gestores que não alcancem o piso constitucional nas ações de manutenção e desenvolvimento do ensino deverão fazê-lo, de forma adicional, em 2022. Estabelece também que esses recursos deverão ser investidos em construção de redes digitais de informação e equipamentos tecnológicos.

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



SF/21512.03182-40



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

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 emenda, a qual 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.

A emenda não numerada, cuja primeira signatária é a nobre Senadora Rose de Freitas, prevê que os gestores somente não poderiam ser responsabilizados pelo não alcance do piso em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino somente no ano de 2020, com realocação de recursos já em 2021.

A última emenda não numerada, cuja iniciativa é do nobre Senador Jean Paul Prates, prevê que a não responsabilização dos gestores para o caso em comento seria precedida da compensação de valores e do atingimento dos objetivos da política nacional de educação.



SF/21512.03182-40



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



SF/21512.03182-40



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

Covid-19 fizeram com que quase a totalidade da rede pública de ensino 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 que 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



SF/21512.03182-40



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

compensações, de acordo com o previsto pelo art. 16 da Lei Complementar n.º 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

A Emenda n.º 3, em nosso entendimento, poderia gerar problemas adicionais aos gestores, uma vez que além de não haver estudos que delimitem as necessidades de investimento em tecnologia no ambiente escolar, a complexidade de projetos de aquisição de equipamentos de tecnologia poderia fazer com que os gestores incorressem mais uma vez no descumprimento da norma constitucional.

Além disso, a previsão de redes que provejam acesso também à comunidade adjacente às áreas escolares não encontra correspondência com os objetivos das ações voltadas para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

A primeira emenda não numerada prevê a compensação entre os pisos da saúde e da educação, que é tema constante da Proposta de Emenda à Constituição n.º 188/2019. Entendemos que o escopo dessa medida será melhor avaliado quando das discussões da referida PEC.

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



SF/21512.03182-40



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

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.

A iniciativa da Senadora Rose de Freitas, a qual não alcançou o número constitucional de assinaturas, poderia não resolver os problemas já relatados por inúmeros municípios, o que demandaria, num futuro muito próximo, a adoção de outra emenda constitucional. Nesse sentido somos de opinião contrária à mesma.

A quinta emenda não numerada, de iniciativa do Senador Jean Paul Prates, e que também não alcançou o número de assinaturas exigidas pela Carta Magna, é muito semelhante a outra anteriormente apresentada, agregando-se a questão do cumprimento dos objetivos da política de educação.

Ressalto que quase todas as propostas do nobre senador Jean Paul já foram acatadas na forma de sugestão em nosso texto. Em relação ao cumprimento da política de educação cabe lembrar que o Plano Nacional de Educação prevê metas a serem cumpridas até o ano de 2024, não cabendo, em nosso entender, exigir dos gestores a antecipação destas. Desta forma também nos posicionamos contrariamente a esse quesito.

Por fim, compreendemos que não pode a educação perder recursos num momento tão delicado, em que 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 e nos percentuais aplicados do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), nos anos expressamente definidos, os recursos não investidos deverão ser realocados até o ano de 2023, de forma que não haja prejuízo para área educacional.



SF/21512.03182-40



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

III – VOTO

Diante do exposto, manifestamos voto favorável a Proposta de Emenda Constitucional nº 13, de 2021, bem como parcialmente à Emenda nº 1, e pela rejeição, no mérito, da Emenda nº 2, na forma do substitutivo apresentado.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora



SF/21512.03182-40



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

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:

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. O disposto no caput será extensivo aos casos de descumprimento do inciso XI do art. 212-A da Constituição Federal, exclusivamente para o exercício de 2021;

§2º. Para efeitos do disposto no caput e no §1º, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema



SF/21512.03182-40



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021.

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 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/21512.03182-40