



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Marcelo Castro

PARECER Nº 260, DE 2024-PLEN/SF

De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 2024, que *altera os arts. 37, 163, 165, 212, 212-A e 239 da Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)*.

Relator: Senador **MARCELO CASTRO**

I – RELATÓRIO

Em exame, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 54, de 2024, que *altera os arts. 37, 163, 165, 212, 212-A e 239 da Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)*. A matéria vem ao Plenário em regime de urgência, em decorrência da aprovação de Requerimento.

A proposição é o resultado de Emenda Aglutinativa Substitutiva, de autoria do Deputado Moses Rodrigues, apresentada à PEC nº 31, de 2007, à qual foi apensada, dentre várias outras, a PEC nº 45, de 2024, de autoria do Poder Executivo, que, conforme tem sido noticiado, faz parte do chamado Pacote de Corte de Gastos, que objetiva reduzir os gastos públicos em R\$ 70 bilhões até o exercício financeiro de 2026.

De acordo com a Exposição de Motivos (EM) nº 146, de 2 de dezembro de 2024, do Ministério da Fazenda, que acompanha a PEC nº 45, de 2024, em decorrência de um quadro externo desafiador, o ritmo de crescimento das despesas obrigatórias tem agregado incertezas ao cenário econômico



nacional, tornando necessário ajustar tais despesas ao arcabouço fiscal, que foi aprovado pelo Congresso Nacional em 2023.

Além dos efeitos macroeconômicos indesejáveis (acrescenta a referida Exposição de Motivos), o ritmo de crescimento das despesas obrigatórias afeta os gastos discricionários do governo central, especialmente os investimentos, que têm fortes efeitos multiplicadores sobre o emprego e a renda, consistindo, portanto, em instrumento necessário à preservação do crescimento econômico.

Nesse contexto, a apresentação da PEC nº 45, de 2024, pretende *alinhar o crescimento das despesas obrigatórias aos limites da nova regra fiscal, estabelecer instrumentos de racionalização da despesa pública e eliminar distorções no orçamento.*

A proposta contém quatro artigos. O art. 1º propõe as seguintes alterações no texto da Constituição:

a) nova redação ao § 11 do art. 37, determinando que não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput* (teto dos salários dos servidores públicos) as parcelas de caráter indenizatório expressamente previstas em lei ordinária, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional aplicada a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos.

b) acréscimo de inciso IX ao art. 163, determinando que lei complementar disporá sobre condições e limites para concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

c) nova redação ao § 17 do art. 165, determinando que para o cumprimento do disposto no inciso I do § 11 deste artigo (que subordina, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, o dever que a Administração tem de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais) o Poder Executivo poderá reduzir ou limitar, na elaboração e na execução das leis orçamentárias, as despesas com a concessão de subsídios, subvenções e benefícios de natureza financeira, inclusive os relativos a indenizações e restituições por perdas econômicas, observado o ato jurídico perfeito.



d) nova redação ao § 4º do art. 212, determinando que os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII (atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde), serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários, observado o disposto no § 4º do art. 212-A, a ser incluído na Constituição pela PEC;

e) acréscimo de inciso XIV ao *caput* do art. 212-A, determinando que no exercício de 2025, da complementação de que trata o inciso V (complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb), até 10% (dez por cento) dos valores de cada uma das modalidades referidas nesse dispositivo poderão ser repassados pela União para ações de fomento à criação de matrículas em tempo integral na educação básica pública, levando em conta indicadores de atendimento, melhoria da qualidade e redução de desigualdades, mantida a classificação orçamentária do repasse como Fundeb, não se aplicando os critérios de que trata o referido inciso V, alíneas *a* – relativo ao valor anual por aluno (VAAF) mínimo, *b* – valor anual total por aluno (VAAT), e *c* – melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades (VAAR).

Acrescenta-se também inciso XV ao *caput* do mesmo art. 212-A, determinando que a partir do exercício de 2026, no mínimo 4% (quatro por cento) dos recursos dos fundos referidos no inciso I do *caput* (Fundeb) serão destinados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios à criação de matrículas em tempo integral na educação básica, conforme diretrizes pactuadas entre União e demais entes da Federação, até o atingimento das metas de educação em tempo integral estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação.

Nos termos do § 4º acrescido ao referido art. 212-A, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão destinar recursos do Fundeb para complementar os recursos recebidos da União para financiamento de programas de alimentação escolar para a educação básica.

f) nova redação ao § 3º do art. 239, determinando que, aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social (PIS) ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) remuneração mensal de até 2 (duas) vezes o salário mínimo do ano base para pagamento em 2025, corrigida, a partir de 2026, pela



variação anual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, calculado e divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, acumulada no segundo exercício anterior ao de pagamento do benefício, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual, computado nesse valor o rendimento das contas individuais, no caso daqueles que já participavam dos referidos Programas, até a data de promulgação desta Constituição.

Nos termos do novo § 3º-A, acrescido ao art. 239, o limite para elegibilidade do benefício não será inferior ao valor equivalente ao salário mínimo do período trabalhado, multiplicado pelo índice de 1,5 (um inteiro e cinco décimos).

O art. 2º da PEC nº 54, de 2024, por sua vez, propõe as seguintes alterações no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

a) prorrogação da desvinculação de receitas da União, reduzindo a rigidez do orçamento: nova redação ao caput do art. 76 do ADCT, prorrogando esta desvinculação de 31 de dezembro de 2024 para 31 de dezembro de 2032.

Propõe-se ainda a inclusão de um novo § 5º a este artigo, determinando que a desvinculação não opera efeitos sobre recursos que, por expressa disposição em norma constitucional ou legal, devam ser transferidos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, e de um novo § 6º que também excepcionaliza da desvinculação as receitas destinadas ao Fundo Social, criado pelo art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, e os recursos destinados à saúde e educação de que trata o art. 2º da Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013.

b) acréscimo de art. 138 ao ADCT determinando que, até 2032, qualquer criação, alteração ou prorrogação de vinculação legal ou constitucional de receitas a despesas, inclusive na hipótese de aplicação mínima de montante de recursos, não poderá resultar em crescimento anual da respectiva despesa primária superior à variação do limite de despesas primárias, na forma prevista na lei complementar de que trata o art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, qual seja, a Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, que instituiu regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico.



O art. 3º da PEC nº 54, de 2024, estabelece que enquanto não for editada a lei ordinária de caráter nacional, aprovada pelo Congresso Nacional, a que se refere o § 11 do art. 37 da Constituição Federal (parcelas de caráter indenizatório que não serão computadas no teto dos salários dos servidores públicos), não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput* do mesmo artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas na legislação.

Finalmente o art. 4º estabelece a cláusula de vigência, entrando a Emenda Constitucional em vigor na data de sua publicação.

É o relatório.

II – ANÁLISE

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), 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 54, de 2024, atende ao requisito de constitucionalidade previsto no art. 60, inciso II, da Constituição Federal, e não incide nas limitações materiais que constam do § 4º deste mesmo artigo, ou seja, não atenta contra as chamadas cláusulas pétreas, quais sejam, não tenta abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes ou nenhum dos direitos e garantias individuais.

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 ou que trate de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa, conforme determinam os §§ 1º e 5º do citado artigo 60 da Constituição. Tampouco incorre na proibição prevista no art. 371 do Regimento Interno do Senado Federal, visto que a proposta não visa à alteração de dispositivos sem correlação entre si. Em conclusão, a proposta encontra-se perfeitamente em consonância com os dispositivos constitucionais e regimentais pertinentes.

A PEC nº 54, de 2024, 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, é inegável que, não obstante os indicadores do bom desempenho real da economia brasileira, especialmente no tocante à elevada taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e baixa taxa de desemprego, as expectativas dos agentes econômicos encontram-se bastante deterioradas pela percepção de que as despesas obrigatórias da União estão por demais engessadas, implicando em baixa capacidade de administração orçamentária que resulta em grande dificuldade de alcance das metas de superávit primário que poderá resultar em uma elevação exagerada dos patamares da dívida pública.

O principal indicador desta percepção negativa por parte dos agentes econômicos tem sido a persistente deterioração da taxa de câmbio nos últimos dias, levando a cotação do dólar norte americano a sucessivos recordes. Desta forma, temos plena convicção da necessidade urgente de adoção das medidas proposta pelo Poder Executivo, que tornam a PEC nº 54, de 2024, altamente oportuna, conveniente e meritória.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 2024.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



TRECHO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DA SESSÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA INICIADA EM 19/12/2024, REFERENTE AO PARECER Nº 260/2024-PLEN/SF, PROFERIDO PELO SENADOR MARCELO CASTRO, SOBRE A PEC Nº 54/2024

(...)

O SR. MARCELO CASTRO (Bloco Parlamentar Democracia/MDB - PI. Para proferir parecer.) - Sr. Presidente, Sras. e Srs. Senadores, coube a mim, por designação do Presidente, relatar a PEC que recebe aqui o nº 54, que faz parte do pacote desse ajuste fiscal.

Eu quero fazer uma síntese aqui, o mais rapidamente possível, para a gente analisar a situação econômica do Brasil hoje.

Fazendo uma retrospectiva, quando o Presidente Lula tomou posse em janeiro de 2023, havia uma insegurança, uma instabilidade e uma desconfiança muito grande do mercado. E isso se refletia, numa pesquisa que foi feita pelo Datafolha, no mês de janeiro, na chamada Faria Lima, ou seja, com os empresários de São Paulo. Esses declararam, em mais de 90%, que a economia do Brasil iria piorar.

Então, havia uma desconfiança muito grande da condução econômica do novo Presidente.

Veio o pacote do arcabouço fiscal, o Novo Regime Fiscal...

(Soa a campainha.)

O SR. MARCELO CASTRO (Bloco Parlamentar Democracia/MDB - PI) - ... que estabeleceu regras muito razoáveis e controle de gastos, e a economia começou a funcionar.

Lá para o mês de setembro ou outubro de 2023, o mesmo Datafolha voltou à mesma Faria Lima, fez a mesma pergunta e agora menos de 40% dos empresários de São Paulo disseram que a economia iria piorar, ou seja, houve uma reversão das expectativas, de negativas para positivas, no Governo do Presidente Lula.

E encerramos 2023, digamos assim - numa linguagem muito apropriada para os astronautas, para a aeronáutica -, vivendo na economia um céu de brigadeiro. O Brasil, que inicialmente havia uma expectativa de crescer apenas 0,5%, cresceu 3% - para ser mais exato: 2,9%. Tivemos o maior superávit da balança comercial de toda a história, o quinto maior superávit comercial de todos os países do mundo: US\$98,8 bilhões. Tivemos o maior Plano Safra da história - está aqui o nosso Ministro Fávoro -, tivemos a maior produção agrícola da história. Encerramos o ano de 2023 com o índice da Bolsa de Valores de 134 mil pontos, o maior da história. O dólar, que em janeiro estava R\$5,60, em dezembro estava apenas R\$4,80. Estava no menor nível de desemprego de 2014 para cá. As agências de risco de longo prazo estavam melhorando a nota do Brasil, e nós, que éramos a 12ª economia do mundo, passamos para a 9ª ou 8ª economia mundial. Então, tudo estava favorável à nossa economia.

Veio 2024, entramos bem, mas aqui nós, que fazemos parte do Governo, devemos confessar e admitir em parte uma culpa na condução econômica do Brasil, do país, não propriamente na condução, mas na comunicação. O Governo passou para a opinião pública, para o mercado em especial, que havia divergências na condução econômica do Governo, e isso trouxe uma certa desconfiança do cumprimento do arcabouço fiscal, e isso foi acentuado por algumas declarações - não preciso dizer de quem, todos sabem -, e essa desconfiança, essa insegurança na condução econômica do país voltou aos tempos do início do Governo.

E aí, evidentemente, o Ministro Haddad, em boa hora, junto com o Governo, resolveu fazer esse corte de gastos que hoje nós estamos votando aqui neste Plenário. Por quê? Porque essa instabilidade levou a um aumento do dólar muito grande, levou a um aumento da inflação e trouxe, de certa forma, uma instabilidade quanto ao equilíbrio fiscal e à segurança na condução econômica do Governo.

Então, nós acreditamos que o Governo está no caminho certo, retomando o compromisso com o equilíbrio fiscal, com o controle da inflação, com o controle de gastos, pois isso, naturalmente, vai impactar na inflação e na melhoria da renda das pessoas.

Fazendo esse preâmbulo aqui, essa visão panorâmica, vamos, então, diretamente à nossa PEC.

Aqui estou justificando por que o Governo está tomando essas medidas. Na verdade...

(...)

Então, a PEC trata, na verdade, de três assuntos principais.

A questão dos supersalários, que eu acho que todos aqui estão de acordo com o que foi aprovado na Câmara, é uma coisa muito sensata, de que qualquer aumento de salário tem que estar dentro do teto e tem que ser, principalmente, aprovado pelo Congresso Nacional, em lei ordinária. A proposta do Governo era a lei complementar; aqui, é lei ordinária. Eu acho que não modifica nada.

Temos a questão do abono salarial, em que se faz uma transição muito lenta, muito razoável, em dez anos, quando, ao final de dez anos, terão direito ao abono salarial de um salário anual do PIS-Pasep aqueles que ganharem até um e meio salário-mínimo. Hoje, são dois salários-mínimos e, evidentemente, nós teremos uma transição longa de dez anos - bastante sensível e aceitável.

E temos o Fundeb; no nosso Fundeb, nós aprovamos recentemente a constitucionalização do Fundeb. Foi um avanço muito grande que nós fizemos aqui no Congresso Nacional. E a participação, a complementação da União para com o Fundeb, que era apenas de 10%, nós aumentamos para 23%. Ainda vai aumentar em 2025 e vai aumentar em 2026. Em 2025, há uma previsão de que nós teremos R\$55 bilhões da participação da União no Fundeb, e o relatório que foi aprovado na Câmara destina 10% desse valor para...

Como é, rapaz?

O SR. IZALCI LUCAS (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - DF. *Fora do microfone.*) - Educação integral.

O SR. ROGERIO MARINHO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - RN. *Fora do microfone.*) - Educação integral.

O SR. MARCELO CASTRO (Bloco Parlamentar Democracia/MDB - PI) - para o ensino integral. E aqui eu quero que V. Exa. analise o que eu estou dizendo, que há um consenso, um entendimento em todos os estudiosos da educação, todos aqueles que se dedicam à educação, de que o Brasil aumentou muito do ponto de vista quantitativo da nossa educação, mas, do ponto de vista qualitativo, nós deixamos a desejar. E toda vez que o Brasil faz o teste do Pisa, que é internacional, nós ficamos numa posição de grande desvantagem.

E, para isso, há uma unanimidade entre os estudiosos de que, para nós avançarmos qualitativamente na educação, talvez o fator mais importante seja exatamente a gente ter escolas em tempo integral. E, para isso, nós estamos destinando 10% desse fundo para as escolas de tempo integral, para matrículas e a manutenção desses alunos, e, a partir de 2026, 4% do valor total do Fundeb será destinado - no mínimo, 4% - para os estados e municípios.

Então, nós estamos falando de, em 2026, Senadora Leila, aproximadamente R\$10 bilhões ou R\$12 bilhões a mais dedicados ao ensino de tempo integral.

Juntamente com isso, nós estamos destinando uma parte desses recursos para a merenda escolar. Aqui, eu quero chamar a atenção de todos de que não é uma obrigação...

(Soa a campainha.)

O SR. MARCELO CASTRO (Bloco Parlamentar Democracia/MDB - PI) - ... é um poder, é uma faculdade dos gestores estaduais e municipais de, se quiserem melhorar a merenda escolar, receberem o dinheiro da União, tirando do Fundeb. Evidentemente, a grande parte, a maioria deve fazê-lo.

Então, Sr. Presidente, Sras. e Srs. Senadores, diante dessas explicações, eu vou diretamente ao voto, dizendo que somos favoráveis à PEC 54, à sua votação aqui, hoje, nesta Casa.

Esse é o relatório.

(...)

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSD - MG) - Neste momento nós estamos numa fase antecedente, nós estamos querendo compreender, porque a questão da alimentação está no §4º do art. 212-A. Isso, então, está suprimido pelo Relator?

O SR. MARCELO CASTRO (Bloco Parlamentar Democracia/MDB - PI) - Exato.

(...)

A SRA. PROFESSORA DORINHA SEABRA (Bloco Parlamentar Democracia/UNIÃO - TO. Pela ordem.) - Na verdade, no texto, nós temos que fazer a supressão do §4º do art. 212 e do §4º do art. 212-A, porque um permite a utilização e o outro já trata diretamente no texto, no mesmo tema alimentação escolar. É só disso que nós estamos falando.

O SR. MARCELO CASTRO (Bloco Parlamentar Democracia/MDB - PI) - Exatamente.