



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 22, DE 2019

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para fixar o valor mínimo a ser aplicado, anualmente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino.

AUTORIA: Senador Alvaro Dias (PODE/PR) (1º signatário), Senador Acir Gurgacz (PDT/RO), Senadora Eliziane Gama (PPS/MA), Senador Alessandro Vieira (PPS/SE), Senadora Maria do Carmo Alves (DEM/SE), Senador Angelo Coronel (PSD/BA), Senadora Rose de Freitas (PODE/ES), Senadora Selma Arruda (PSL/MT), Senadora Zenaide Maia (PROS/RN), Senador Chico Rodrigues (DEM/RR), Senador Confúcio Moura (MDB/RO), Senador Dário Berger (MDB/SC), Senador Elmano Férrer (PODE/PI), Senador Flávio Arns (REDE/PR), Senador Humberto Costa (PT/PE), Senador Jayme Campos (DEM/MT), Senador Jean Paul Prates (PT/RN), Senador Jorge Kajuru (PSB/GO), Senador Lasier Martins (PODE/RS), Senador Lucas Barreto (PSD/AP), Senador Luis Carlos Heinze (PP/RS), Senador Marcio Bittar (MDB/AC), Senador Mecias de Jesus (PRB/RR), Senador Oriovisto Guimarães (PODE/PR), Senador Paulo Rocha (PT/PA), Senador Plínio Valério (PSDB/AM), Senador Romário (PODE/RJ), Senador Telmário Mota (PROS/RR)



[Página da matéria](#)

CCJ

À Comissão de
Constituição,
Justiça e
Cidadania

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 22, DE 2019

Em 20/3/19

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para fixar o valor mínimo a ser aplicado, anualmente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino.



SF/19454.67922-82

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 (ADCT) passa a vigorar acrescido do seguinte art. 115:

“Art. 115. A partir do exercício financeiro de 2020, as aplicações mínimas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, calculadas nos termos dos arts. 198, § 2º, incisos II e III, e do caput do art. 212, da Constituição Federal, passarão a ser apuradas conjuntamente e não serão inferiores aos valores aplicados no exercício financeiro imediatamente anterior, corrigidos na forma que a lei estabelecer. ”

Art. 2º Enquanto não for aprovada a lei prevista no art. 115 do ADCT, com a redação dada pelo art. 1º desta Emenda, as aplicações mínimas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino não serão inferiores aos valores aplicados no exercício financeiro imediatamente anterior, corrigidos pelo índice correspondente à meta para a inflação em vigor, fixada pelo Banco Central do Brasil.

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

JUSTIFICAÇÃO

O desequilíbrio das contas públicas é, hoje, o maior gargalo e restrição para o crescimento sustentado e contenção da dívida pública no país. A geração continuada de déficits públicos, amplia o nível de endividamento e degrada o perfil de crédito e capacidade de pagamento do estado, ampliando assim o custo de rolagem e o ônus com a dívida pública. Em 2018, o país gastou quase R\$ 400 bilhões no pagamento de juros de uma dívida em torno

Recebido em 20/03/2019

Hora: 17:13

9



de 77% do PIB, uma das maiores entre os países emergentes e renda média, conforme estatísticas do Fundo Monetário Internacional (FMI).

A solução para o elevado endividamento virá da proposição de medidas que ataquem a raiz do problema, o desequilíbrio fiscal, e não os sintomas como o elevado gasto com juros. A redução do gasto público com juros da dívida é imperativa e, para tanto, há que se promover avanços concretos na direção do reequilíbrio entre receitas e despesas. Não há espaço para falsas verdades e aventuras na gestão econômica do país, cujos fundamentos mostram-se pouco sólidos.

A complexidade do desequilíbrio fiscal é uma realidade não apenas no governo federal, mas também nos estados e municípios. No âmbito federal, o Novo Regime Fiscal (NRF) instituído por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 95/16, foi um avanço e contribuiu para reduzir a rigidez orçamentária da União, ancorar as expectativas dos agentes econômicos em torno da capacidade de pagamento do estado de seus compromissos e retomar a confiança na capacidade de crescimento e investimento do país.

O Brasil é um dos poucos países do mundo em que sua Constituição Federal trata excessiva e exaustivamente de detalhes e questões pormenorizadas que deveriam ser tratadas em outros instrumentos legais, como projetos de lei, decretos, etc. A Constitucionalização em demasia torna o estado moroso e pesado para reagir com tempestividade a mudanças de natureza diversas. Em suma, a velocidade de resposta do estado às flutuações econômicas e às mudanças demográficas, sociais e políticas está intimamente ligada ao instrumento legal utilizado na regulação do contrato e pacto social do país, sendo de grande relevância para o sucesso (fracasso) de uma série de políticas públicas.

O exagero de vinculações constitucionais para determinadas áreas não implica, necessariamente, garantia de qualidade na provisão de serviços públicos. Da mesma forma, a garantia de recursos para uma área pode significar carência para alguma (s) outra (s), uma vez que os recursos públicos são finitos. A imobilidade de vinculações carimbadas na Constituição Federal, que pode ter feito algum sentido em determinado período da história econômica do país, pode ser prejudicial se mantida *ad aeternum*.

O bom senso e a probidade no uso do dinheiro público autoriza reavaliações e análise periódica dos resultados de políticas públicas previamente adotadas, sejam elas lastreadas em recursos livres ou direcionados. É processo natural em sociedades que exercitam a racionalidade econômica e primam pela eficiência do gasto e do estado, que vive da extração de renda dos homens e mulheres produtivos do país.

Além disso, é fundamental notar o efeito inatacável que alterações no perfil demográfico produzem na eficiência do sistema direcionado de recursos, em particular daqueles carimbados na Constituição Federal. O veloz processo de envelhecimento populacional pelo qual o país já está passando, conforme reveladas pelas estatísticas do Instituto Brasileiro de Economia e Estatística (IBGE), reduzirá relativa e rapidamente o número de jovens e ampliará o número de idosos.



SF/19454.67922-82

Página: 2/7 18/03/2019 16:14:54

ae45f617a713da8b26a9da84d2d52ff609cee31d

De acordo com estudo da Instituição Fiscal Independente (IFI), do Senado Federal, produzido pelo economista e Diretor Gabriel Leal de Barros, o número de idosos como proporção da população sairá de menos de 10% em 2020 para quase 20% em 2040, aproximando-se de 30% em 2060. Do ponto de vista regional, estados e municípios da região Sul e Sudeste que apresentam hoje a menor relação de jovens por idosos no país, de apenas 6, irão experimentar importante envelhecimento nos próximos anos.

O estudo aponta ainda que os estados e municípios da região Nordeste e Centro-Oeste terão significativa redução no número de jovens por idosos, cuja relação aproximar-se-á na próxima década (em 2030) do perfil atualmente verificado no Sul e Sudeste. De acordo com as projeções populacionais do IBGE, essa relação sairá de cerca de 8 para apenas 6 jovens/idoso no Nordeste de 2020 para 2030, dinâmica semelhante observada para o Centro-Oeste: de quase 9 para 6 jovens/idoso.

A mudança no perfil demográfica terá grande efeito nas finanças públicas do país. Atualmente, a despeito de ter menos de 10% de idosos na população, o país gasta aproximadamente 14% do PIB com aposentadorias e pensões de todos os regimes, público e privado de todas as esferas de governo (União, Estados e Municípios). É mais do que gasta o Japão, o país com a maior proporção de idosos na sua população dentre todas as nações.

À luz do irrefutável processo de envelhecimento populacional, é evidente que a manutenção das regras atuais deve ampliar o grau de rigidez orçamentária no Estado Brasileiro, limitando ainda mais a capacidade do estado de executar políticas públicas de forma continuada e com eficiência. A reflexão e atualização da estrutura do gasto público no país, portanto, não é desejo ou ambição individual e sim iminência evidente e largamente fundamentada em estatísticas sócio demográficas e econômico-fiscais.

No âmbito federal, a Emenda Constitucional (EC) nº 95/16 alterou a vinculação para o gasto mínimo constitucional em saúde e educação, anteriormente vinculado à arrecadação, para índice de correção definido pela inflação. Ou seja, valor real do gasto foi mantido em ambas as áreas, não ensejando, portanto, qualquer redução de recursos. Já no âmbito subnacional, as vinculações de gasto em ambas as áreas não foram objeto da EC nº 95/16 e, portanto, seguem vinculadas ao nível de receitas dos governos.

Conforme destacado no estudo da IFI, nos estados e municípios, o gasto mínimo constitucional em educação é definido como sendo equivalente a 25% da receita líquida de impostos. Em saúde, a vinculação mínima constitucional do gasto é definida também como proporção da receita líquida de impostos, equivalente a 12% para os estados e 15% para os municípios. Ou seja, apenas nestas duas áreas, a vinculação de gastos alcança 37% da receita no caso dos estados e de 40% nos municípios. O excesso de vinculação de gastos em proporção da receita, amplia a rigidez do orçamento público e limita a capacidade de gestão e execução orçamentária de governadores e prefeitos.

A redução do número de jovens e aumento de idosos produzirá efeitos notáveis nesta regra fiscal, em particular quando colocado em perspectiva o gasto *per capita* em cada uma das áreas. Mantida a regra atual e em resposta à redução do número de jovens, o gasto



SF/19454.67922-82

Página: 3/7 18/03/2019 16:14:54

ae45f617a713da8b26a9da84d2d52ff609cee31d



por aluno deve sofrer importante elevação, em contraposição à dinâmica esperada do gasto *per capita* em saúde.

A regra fiscal corrente, antiga e de primeira geração, por ser vinculada à receita, faz com que o gasto aumente quando há crescimento econômico. A expansão constitucional do gasto quando há avanço do PIB depõe contra o equilíbrio fiscal no médio e longo prazo, uma vez que há um aumento autônomo do gasto sempre que a economia cresce. Na direção oposta, quando a economia passa por período de menor crescimento ou recessão, não é possível reduzir na mesma proporção os gastos anteriormente contratados nestas áreas, majoritariamente compostos por despesas obrigatórias.

A limitação para reduzir o gasto em períodos mais acentuados do ciclo econômico agudiza o desequilíbrio fiscal dos governos e reforça o viés ineficiente do ponto de vista alocativo desses gastos, que tem inércia de crescimento independentemente da demanda local e do perfil demográfico. Nos estados e municípios em que haja demanda social por gasto em saneamento básico, segurança e transporte público, por exemplo, o elevado comprometimento com a vinculação constitucional em saúde e educação, assim como a finitude dos recursos públicos, pode ensejar notável limitação para execução destas políticas.

Em estados e municípios idosos, por exemplo, onde há maior demanda relativa por gastos em saúde, urbanismo, assistência e previdência social, por exemplo, em contraposição aos gastos em educação - uma vez que há proporcionalmente menos jovens na população, - o comprometimento constitucional de parte substancial do orçamento amarra a mão da classe política que se vê diante da imobilidade para atender as demandas sociais locais.

De forma semelhante, em estados e municípios mais jovens, é natural esperar que haja maior demanda por gasto em educação do que em saúde, de maneira que a elevada vinculação constitucional do gasto pode ensejar menor aplicação de recursos que o desejado em outras áreas.

A atualização da regra de gasto, portanto, além garantir que não haverá perda de recursos para as áreas da saúde e educação, leva em consideração o heterogêneo perfil demográfico de estados e municípios, ao mesmo tempo em que oferece gradualmente maior flexibilidade orçamentária para a classe política atender os interesses da sociedade.

Nesse sentido, o limite mínimo para o gasto em saúde e educação deixa de ser apurado de forma individualizada para o ser de forma conjunta, mantido seu valor em termos reais, permitindo assim que estados e municípios mais idosos tenham maior flexibilidade para aportar recursos em saúde e assistência. Em igual forma, estados e municípios mais jovens poderão ampliar o volume de recursos para a educação, ampliando o potencial de efetividade das políticas públicas, com maior eficiência.

Vale destacar ainda que, na medida em que parte majoritária do gasto em saúde e educação são de natureza obrigatória, não há que se falar em intensa desmobilização em quaisquer áreas, de saúde ou de educação. O grau de liberdade que a atualização da vinculação constitucional oferece produzir-se-á de forma gradual, reforçando os pilares em torno da sustentabilidade fiscal, maior eficiência do gasto público e protagonismo político durante a



SF/19454.67922-82

Página: 4/7 18/03/2019 16:14:54

ae45f617a713da8b26a9da84d2d52ff609cee31d

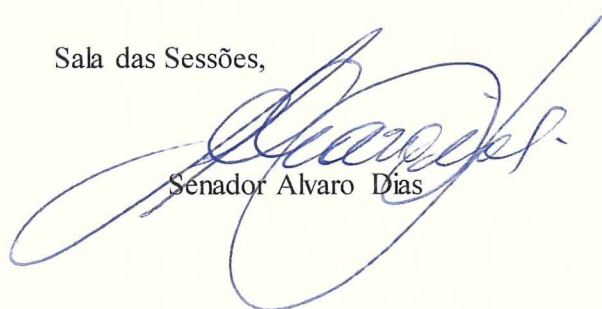


SENADO FEDERAL
SENADOR ALVARO DIAS

eleição de prioridades e execução do orçamento público, ápice e instrumento central do processo democrático nacional.

Por acreditar que a iniciativa é crucial para o aprimoramento do gasto público, mas também para a melhoria dos serviços que o Estado se incumbe de oferecer aos cidadãos, contamos com o apoio dos nobres Pares à sua aprovação.

Sala das Sessões,



Senador Alvaro Dias



SF/19454.67922-82

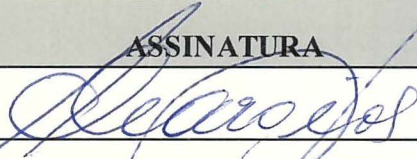







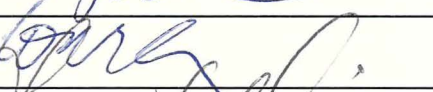


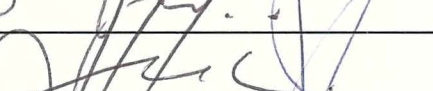





Página: 5/7 18/03/2019 16:14:54

ae45f617a713da8b26a9da84d2d52ff609cee31d



SENADO FEDERAL
SENADOR ALVARO DIAS

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para fixar o valor mínimo a ser aplicado, anualmente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino.

SENADOR	ASSINATURA
1 Alvaro Dias	
2 Maria do Carmo	
3 Rômulo Valério	
4 Angelo Coronei	
5 Luis Carlos Heinze	
6 Humberto Costa	
7 Telmário Mota	
8 Marilene Brito	
9 Otávio Rodrigues	
10 Meir de Faria	
11 Confúcio Moura	
12 Fernando Collor	
13 Acir	
14 José Carlos	
15 Alessandro Vieira	
16 João Prado	
17 Orlindo Guimarães	



SF/19454.67922-82

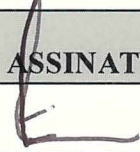


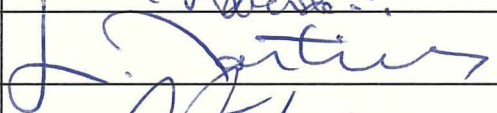


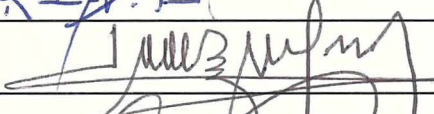

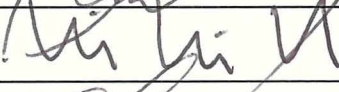
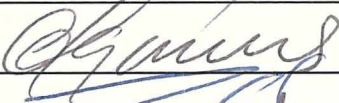


Página: 6/7 18/03/2019 16:14:54

ae45f617a713da8b26a9da84d2d52f609cee31d



SENADO FEDERAL
SENADOR ALVARO DIAS

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para fixar o valor mínimo a ser aplicado, anualmente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino.

SENADOR	ASSINATURA
18 KAUER	
19 Dario Brym	
20 ELMANO FERRER	
21 Lasier Martins	
22 Rose de Freitas	
23 Romano	
24 WILSON BARRETO	
25 Selma Amada	
26 Paulo Luis	
27 Cláudio Mauro	
28 LISA	
29 PAULO ROCHA	
30	
31	
32	
33	
34	



SF/19454.67922-82

Página: 7/7 18/03/2019 16:14:54

ae45f617a713da8b26a9da84d2d52ff609cee31d



LEGISLAÇÃO CITADA

- [urn:lex:br:federal:ato.disposicoes.constitucionais.transitorias:1988;1988](https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:ato.disposicoes.constitucionais.transitorias:1988;1988)
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:ato.disposicoes.constitucionais.transitorias:1988;1988>

- Constituição de 1988 - 1988/88

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>

- parágrafo 3º do artigo 60
- inciso II do artigo 212
- inciso III do artigo 212
- parágrafo 2º do artigo 212