

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2017, tendo como primeiro signatário o Senador Cristovam Buarque, que altera o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para determinar que as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino custeadas com recursos de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal pertencentes à União sejam excluídas da base de cálculo e dos limites de despesas primárias estabelecidas pelo Novo Regime Fiscal.

Relator: Senador **ALESSANDRO VIEIRA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 40, de 2017, tendo como primeiro signatário o Senador Cristovam Buarque, com a intenção de criar nova hipótese de expurgo da base de cálculo e do limite de despesas primárias estabelecido para o Poder Executivo federal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que criou o Novo Regime Fiscal (NRF).

A proposição apresenta dois artigos, sendo o segundo a cláusula de vigência, com a emenda constitucional entrando em vigor na data de sua publicação, mas produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte ao envio do próximo projeto de lei orçamentária anual ao Congresso Nacional.

O art. 1º da PEC nº 40, de 2017, acrescenta novo inciso V ao § 6º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para determinar que as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino custeadas com as receitas oriundas da participação da União no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, bem como as decorrentes de



compensação financeira por essa exploração, não integrarão a base de cálculo nem o limite de despesas primárias do Poder Executivo federal.

Na Justificação, os autores argumentam que o potencial de realização de gastos em educação com base nas rendas governamentais do petróleo e gás natural tende a crescer em ritmo superior à taxa de correção do Teto de Gastos, que é a taxa de inflação medida pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Isso justifica a exceção pretendida, principalmente sob a ótica econômica, visto que, como o petróleo é um recurso não renovável, as receitas decorrentes de sua exploração devem ser aplicadas preferencialmente em capital humano, que é o instrumento adequado para, no mínimo, preservar no futuro a riqueza que a renda petrolífera nos propicia hoje.

Apresentada em 28 de novembro de 2017, a PEC nº 40, de 2017, foi arquivada ao final da legislatura passada, com fundamento no art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Em razão da aprovação do Requerimento nº 198, de 2019, em que participei como autor, a matéria foi desarquivada e remetida novamente à CCJ, na qual coube a mim a honra de relatá-la. Não houve a apresentação de emendas à PEC nº 40, de 2017, até o momento.

II – ANÁLISE

O inciso I do art. 101 do RISF atribui à CCJ competência para opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das proposições que lhe forem submetidas. Mais ainda, o art. 356 do RISF confere competência privativa a esta Comissão para emitir parecer sobre propostas de emenda à Constituição.

A Carta Magna, em seu inciso I do *caput* do art. 60, exige o apoio de, pelo menos, um terço dos membros da Casa do Congresso Nacional iniciadora da alteração constitucional. A PEC nº 40, de 2017, cumpre esse requisito constitucional por ser apoiada por 33 senadores. A proposição também respeita o § 1º do citado art. 60, que se refere à proibição de se emendar a CF na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, pois inexitem no presente essas restrições.

Ademais, é observado o § 4º do art. 60 da Lei Maior, relativo às cláusulas pétreas, uma vez que a PEC nº 40, de 2017, não trata da abolição:



da forma federativa de Estado; do voto direto, secreto, universal e periódico; da separação dos Poderes; e dos direitos e garantias individuais. Além disso, a matéria sob exame não constou de proposta rejeitada ou prejudicada nessa sessão legislativa, que é exigência do § 5º do art. 60 da CF. Em síntese, são cumpridas as condições constantes do art. 60 da Carta da República.

Adicionalmente, a PEC nº 40, de 2017, inova o ordenamento jurídico, representa a escolha da espécie normativa adequada e é dotada de coercibilidade e imperatividade, isto é, satisfaz o requisito de juridicidade. A proposição também está condizente com as regras da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que trata da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, com fundamento no art. 59 da CF.

No mérito, concordamos integralmente com as preocupações expostas pelos autores da PEC nº 40, de 2017. Embora as complementações da União aos Fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação e os pagamentos das cotas dos entes subnacionais relativas ao produto da arrecadação da contribuição social do salário-educação não se submetam aos limites do Teto de Gastos, o NRF trouxe consequências à área da educação.

Por um lado, o cálculo do piso federal na área educacional deixou de ser vinculado, entre os exercícios financeiros de 2018 e 2036, ao montante equivalente a dezoito por cento da arrecadação de impostos, salvo as transferências aos demais entes da Federação. Para cada exercício nesse período, o mínimo constitucional passa a ser o valor calculado para o exercício imediatamente anterior corrigido pela variação acumulada do IPCA para o período de um ano encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

Por outro lado, as despesas na área educacional custeadas, por exemplo, com as receitas da União oriundas dos acordos de individualização da produção de petróleo estão submetidas aos limites do NRF. Isso resulta em restrição financeira à melhoria da qualidade da educação pública à medida que a taxa de crescimento futuro das rendas governamentais do petróleo e gás natural tende a ser superior à taxa de inflação medida pela variação do IPCA. Com efeito, durante o Governo Bolsonaro, espera-se a realização de novos leilões de concessão e a operação de campos petrolíferos adicionais localizados no pré-sal.

Entendemos, todavia, que a PEC nº 40, de 2017, necessita de um pequeno aperfeiçoamento: as despesas com manutenção e



desenvolvimento do ensino não deveriam ser computadas nos limites do Teto de Gastos caso também sejam custeadas com os rendimentos do Fundo Social, instituído pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Essa inclusão é importante, visto que o papel principal do Fundo Social é servir de instrumento de conservação da renda petrolífera temporária. Assim, o expurgo do Teto de Gastos atinge integralmente os gastos em educação custeados com as receitas federais decorrentes da exploração de petróleo e gás natural de que trata a Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013.

III – VOTO

Diante do exposto, opinamos pela regimentalidade, constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2017, acrescida da seguinte emenda:

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2017, a seguinte redação:

Art. 1º O art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte inciso V em seu § 6º:

“**Art. 107.**

§ 6º

V – despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino custeadas com recursos de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal pertencentes à União, bem como com rendimentos dos recursos recebidos pelo Fundo Social, instituído pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

.....” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator



SF/19959,64394-61