



SENADO FEDERAL  
Senador MECIAS DE JESUS  
**PARECER N° , DE 2019**

SF/19189.50399-55

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2019, tendo como primeiro signatário o Senador Alvaro Dias, que *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.*

Relator: Senador **MECIAS DE JESUS**

## I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 22, de 2019, tendo como primeiro signatário o Senador Alvaro Dias, com a intenção de determinar que as despesas mínimas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na saúde e na educação serão apuradas conjuntamente e não serão inferiores ao aplicado no exercício financeiro anterior.

O art. 1º da proposição acrescenta o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com o seguinte teor:

**“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.”

Em seu art. 2º, fica estabelecido que, enquanto não for aprovada a lei prevista no art. 1º, os valores aplicados por estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino não serão inferiores àqueles aplicados no exercício financeiro imediatamente anterior, atualizados pelo índice utilizado pelo Banco Central para fixar a meta para a inflação.

O art. 3º determina que a Emenda Constitucional resultante entrará em vigor na data da sua publicação.

Na Justificação, aponta-se que a questão do desequilíbrio fiscal estrutural avançou na direção correta com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal e criou um mecanismo para limitar o ritmo de crescimento dos gastos públicos ao longo de 20 anos.

No entanto, argumenta-se que não houve aperfeiçoamento institucional equivalente nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, a despeito de um quadro de nítida deterioração. Em particular, chama-se a atenção para a vinculação constitucional dos gastos com saúde e educação à receita líquida, que cria excessiva rigidez orçamentária e tende a se tornar um problema cada vez maior à medida que a população envelhece e, portanto, mudam as necessidades de ênfase da despesa pública.

Em conclusão, sustenta-se que a atualização ora proposta da regra de gasto continuará garantindo recursos para as áreas da saúde e educação, mas dando mais flexibilidade ao gasto, em consideração aos diversos perfis demográficos dos entes subnacionais, e sem comprometer o equilíbrio fiscal a longo prazo.

A matéria foi lida no Plenário do Senado Federal no último dia 20 de março e remetida à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Em 30 de maio de 2019, foi distribuída a mim, para emitir relatório perante a Comissão. Até o momento, não houve apresentação de emendas à PEC nº 22, de 2019.

## II – ANÁLISE

De acordo com o inciso I do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a CCJ tem competência para opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das proposições que lhe



SF/19189.50399-55

forem submetidas e, nos termos do art. 356, a competência é privativa para emitir parecer sobre propostas de emenda à Constituição.

Conforme o inciso I do *caput* do art. 60 da Constituição Federal (CF), exige-se o apoio de, pelo menos, um terço dos membros da Casa do Congresso Nacional iniciadora de uma alteração constitucional, requisito cumprido pela PEC nº 22, de 2019, que é subscrita por 29 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.

Ainda do ponto de vista dos requisitos constitucionais, a PEC nº 22, de 2019, não trata da abolição da forma federativa de Estado, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes ou dos direitos e garantias individuais, que são cláusulas pétreas, conforme o § 4º do art. 60 da Carta Magna. Por fim, a matéria sob exame não constou de proposta rejeitada ou prejudicada na presente sessão legislativa, tal qual exige o § 5º do art. 60.

A PEC nº 22, de 2019, também satisfaz o requisito de juridicidade, posto que inova o ordenamento jurídico, representa a escolha da espécie normativa adequada e é dotada de coercibilidade e imperatividade. Quanto à técnica legislativa, observa-se que a proposição condiz com os ditames 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, entendemos que os autores da PEC nº 22, de 2019, partem de premissas corretas, realizam um diagnóstico coerente e propõem uma solução adequada para o problema identificado. Como bem apontado na Justificação, a rigidez orçamentária na esfera subnacional é semelhante à da União, com diferenças importantes.

Em ambos os casos, é grande a proporção dos gastos com salários e previdência, mas estados e municípios são constitucionalmente obrigados a despender um mínimo de 25% da Receita Líquida de Impostos (RLI) em educação, conforme comanda o art. 212 da CF. Quanto aos gastos em saúde, são de pelo menos 12% da RLI para os estados e de 15% da RLI para os municípios, a teor do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III da Carta.



SF/19189.50399-55

Esse contexto de rigidez orçamentária tolhe a discricionariedade do gestor público, ou seja, sua capacidade de direcionar gastos para o provimento dos bens e serviços mais demandados pela população conforme a conjuntura. Mais ainda, dificulta uma alocação ótima de recursos nessas mesmas áreas de saúde e educação, que se pretende proteger, sobretudo em face da heterogeneidade e da dinâmica dos perfis demográficos das unidades da Federação.

Vale dizer, é preciso gastar mais com saúde onde a população é mais velha e mais com educação onde se verifica uma maior proporção de jovens em idade escolar.

Ao determinar que as despesas nessas rubricas passem a ser apuradas conjuntamente, a PEC nº 22, de 2019, aumenta a flexibilidade de prefeitos e governadores na gestão dessas áreas essenciais, com provável ganhos de eficiência e eficácia. Por outro lado, mantém-se em vigor mecanismo que impede uma redução dos valores aplicados no exercício financeiro imediatamente anterior, que serão corrigidos na forma que a lei estabelecer.

Sugerimos, no entanto, que sejam propostas duas alterações ao texto da proposta, no sentido de aperfeiçoá-la. Uma delas para estipular que a regra valha a partir do primeiro exercício financeiro após a promulgação da emenda constitucional, como é de praxe. A outra mudança sugerida estipula que a correção pelo IPCA, índice correspondente à meta para a inflação em vigor, ora prevista como regra provisória no art. 2º da PEC, enquanto não for aprovada a lei referida no art. 1º da proposição, esteja já fixada na norma constitucional, nos termos do art. 107, § 1º, inciso II do ADCT, em vez de ser regulada por futura lei ordinária, ocasião em que pode haver a decisão por aumentos reais. Isso contrariaria o próprio espírito da PEC de limitar a despesa e fazer um paralelo com o teto de gastos do Governo Federal. Ambas as alterações são objeto de emenda substitutiva.

### **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 22, de 2019, na forma da seguinte emenda substitutiva:



SF/19189.50399-55

**EMENDA N° – CCJ (SUBSTITUTIVA)**

Dê-se à Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2019, a seguinte redação:

**“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 do art. 107, § 1º, inciso II do ADCT.’

**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor no exercício financeiro imediatamente após o de sua promulgação.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

  
SF/19189.50399-55