



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

SF/19225.18766-84

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 sejam apuradas conjuntamente e não sejam inferiores ao aplicado no exercício financeiro anterior, corrigidos na forma estabelecida em lei.

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

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. 115 do ADCT, na redação dada pelo art. 1º da PEC, 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, “corrigidos pelo índice correspondente à meta para a inflação em vigor, fixada pelo Banco Central do Brasil”.

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

Na Justificação, aponta-se que o enfrentamento 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 vinte 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 fiscal. 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. Os entes da Federação – estados, municípios e o Distrito Federal – têm composições etárias diferentes na sua população e, portanto, necessidades distintas de alocação de recursos públicos. Entes cuja população é mais jovem necessitam de relativamente mais recursos para a educação, na comparação com entes cuja população é mais idosa. Estes últimos, em contraste, têm relativamente mais gastos com saúde. Por isso, seria vantajoso, sob o ponto de vista das políticas públicas, contabilizar em conjunto as despesas com educação e saúde, mantida a soma dos limites mínimos.

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



SF/19225.18766-84

A matéria foi lida no Plenário do Senado Federal em 20 de março passado e remetida à CCJ. Em 30 de maio de 2019, foi-me concedida a honra de emitir relatório perante a Comissão. Até o momento, não houve apresentação de emendas.

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 forem submetidas. 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 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, porém com diferenças importantes.

 SF/19225.18766-84

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.

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 prováveis 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 feitas algumas alterações no texto da proposta, no sentido de aperfeiçoá-la.

Duas delas dizem respeito ao prazo de entrada em vigência da norma a ser gerada. Assim, no art. 2º, a cláusula de vigência passa a estipular que a regra valha a partir do primeiro exercício financeiro após a promulgação da emenda constitucional, como é de praxe. Ademais, tendo em vista que o mais provável é que a proposição não seja aprovada em 2019, para valer em 2020, adicionamos uma pequena alteração ao texto do art. 115 do ADCT, acrescido pela PEC nº 22, de 2019, a fim de que o novo cálculo seja efetivo a partir do exercício financeiro de 2021.

A outra mudança sugerida refere-se à correção dos gastos mínimos com educação e saúde pelo IPCA, índice correspondente à meta



SF/19225.18766-84

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. Nesse quesito, a título de esclarecimento, observamos preliminarmente que, ao contrário da redação original da PEC, a meta de inflação não é fixada pelo Banco Central, mas sim pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Posto isso, propomos que a referida correção 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 poderá 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.

SF/19225.18766-84

Adicionalmente, por se tratar de norma transitória, pressuposto para que seja insculpida no ADCT, entendemos pertinente tornar explícito seu prazo de vigência, que no caso deverá ser até o fim do Novo Regime Fiscal, de que trata o art. 106 do próprio ADCT. Essa medida permitirá uma avaliação oportuna dos resultados da mudança e da conveniência de sua continuidade.

Por fim, propomos dois novos parágrafos ao art. 115 do ADCT, nos termos da PEC nº 22, de 2019. O § 1º estabelece que as aplicações mínimas em questão serão contabilizadas e divulgadas tanto individualmente quanto de forma consolidada, a fim de proporcionar maior transparência. Já o § 2º determina que as normas hoje vigentes a respeito de cada uma dessas modalidades de aplicação continuarão a ser observadas, proporcionalmente aos montantes efetivamente aplicados em cada uma delas. Com isso, afastam-se possíveis incertezas que poderiam surgir, por exemplo, quanto às sanções por descumprimento dos limites.

Esse conjunto de alterações está contido em uma 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:

EMENDA N° – CCJ (SUBSTITUTIVA)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 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.

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 2021 e até o fim da vigência do Novo Regime Fiscal, de que trata o art. 106 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a apuração das aplicações mínimas de cada um 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, passará a ser feita com base na soma dos referidos percentuais e não será inferior ao valor aplicado no exercício financeiro imediatamente anterior, corrigido na forma do art. 107, § 1º, inciso II do ADCT.

§ 1º Para garantir transparência, as aplicações mínimas a que se referem, respectivamente, os arts. 198, § 2º, incisos II e III, e o *caput* do art. 212, da Constituição Federal, serão contabilizadas e divulgadas de maneira individualizada e também consolidada.

§ 2º Para fins de fiscalização, avaliação e controle, em caso de inobservância dos gastos conjuntos, as regras relativas à fiscalização e às sanções serão aplicadas de forma individualizada.”

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/19225.18766-84