



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

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



SF/19225.18766-84

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.



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.



Em ambos os casos, é grande a proporção dos gastos com salários e previdência, mas estados e municípios são constitucionalmente obrigados a despendem 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



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.

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 Nº – CCJ (SUBSTITUTIVA)**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.

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

