



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 23, DE 2025

Altera a redação do § 4º do art. 212 e a redação do § 1º do art. 213, ambos da Constituição Federal e acrescenta o art. 119-A no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

AUTORIA: Senador Wellington Fagundes (PL/MT) (1º signatário), Senador Hamilton Mourão (REPUBLICANOS/RS), Senador Luis Carlos Heinze (PP/RS), Senador Lucas Barreto (PSD/AP), Senadora Damares Alves (REPUBLICANOS/DF), Senador Cleitinho (REPUBLICANOS/MG), Senador Fernando Dueire (MDB/PE), Senador Efraim Filho (UNIÃO/PB), Senador Confúcio Moura (MDB/RO), Senador Jaime Bagattoli (PL/RO), Senador Angelo Coronel (PSD/BA), Senador Wilder Moraes (PL/GO), Senador Veneziano Vital do Rêgo (MDB/PB), Senador Styvenson Valentim (PSDB/RN), Senador Flávio Bolsonaro (PL/RJ), Senador Izalci Lucas (PL/DF), Senador Mecias de Jesus (REPUBLICANOS/RR), Senador Marcos Rogério (PL/RO), Senador Carlos Portinho (PL/RJ), Senador Astronauta Marcos Pontes (PL/SP), Senador Dr. Hiran (PP/RR), Senador Rogerio Marinho (PL/RN), Senador Nelsinho Trad (PSD/MS), Senador Eduardo Gomes (PL/TO), Senadora Soraya Thronicke (PODEMOS/MS), Senador Oriovisto Guimarães (PSDB/PR), Senador Eduardo Girão (NOVO/CE), Senador Zequinha Marinho (PODEMOS/PA), Senador Plínio Valério (PSDB/AM), Senador Romário (PL/RJ)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Wellington Fagundes

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2024

Altera a redação do § 4º do art. 212 e a redação do § 1º do art. 213, ambos da Constituição Federal e acrescenta o art. 119-A no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

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 § 4º do art. 212 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 212**

§ 4º Os programas suplementares de assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários”. (NR)

Art. 2º O § 1º do art. 213 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art.213**

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para a educação infantil, ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.” (NR)



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador Wellington Fagundes

Art. 3º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 119-A:

“Art. 119-A. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional, os entes federados afetados por essa situação e seus agentes públicos não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente no respectivo ou respectivos exercícios financeiros, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal. (NR)

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício ou exercícios financeiros seguintes, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para o exercício ou exercícios no qual não foi cumprido.” (NR)

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A presente Proposta de Emenda à Constituição (PEC), sugerida pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), tem por objetivo solucionar problemas enfrentados pelos entes federados municipais no financiamento e gestão educacional.

Analisando a princípio o art. 212 da Constituição Federal, observa-se que a redação atual desse dispositivo da Constituição Federal de 1988 dispõe que:

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador Wellington Fagundes

Portanto, segundo esse dispositivo constitucional, os recursos aplicados pelo poder público para oferta tanto dos programas de assistência à saúde quanto de alimentação escolar não podem ser contabilizados para integralização do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.

Em primeiro lugar, é preciso destacar que, embora relevante, o aporte de recursos federais para os programas suplementares ao educando na educação básica, previstos no inciso VII, do art. 208 da Constituição Federal, representa uma parcela relativamente modesta dos custos desses programas.

Segundo dados da Confederação Nacional de Municípios (CNM), o valor médio anual por estudante destinado pela União à alimentação escolar a Estados e Municípios, corresponde a 14% do custo dos Municípios com a oferta de merenda de acordo com os critérios previstos na legislação. A cada R\$1,00 da União, os Municípios aplicam R\$ 7,19. Historicamente, os valores per capita não vêm sendo reajustados com a devida periodicidade, o que tem um impacto significativo no potencial de execução das políticas públicas, com uma defasagem inflacionária de 39,13% somente nos ensinos fundamental e médio, revelando a grande diferença entre o valor real recebido e o valor corrigido pelo índice de inflação IPCA.

Além da compra de gêneros alimentícios, os governos municipais e estaduais financiam o pagamento de pessoal (nutricionistas, merendeiras, cozinheiras e outros), despesas com gás de cozinha, água, luz e de capital (fogões, freezers, geladeiras, utensílios de cozinha etc.).

As dificuldades dos governos subnacionais no financiamento dos programas suplementares ao educando são agravadas ao se considerar, por exemplo, que, no caso do transporte escolar, os recursos federais correspondiam também a cerca de 14% do valor médio anual efetivamente despendido por estudante pelos Municípios.



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador Wellington Fagundes

Para a Confederação, os Municípios enfrentam aumentos significativos nos custos para compra e preparo da alimentação fornecida aos alunos, sendo que as redes municipais de ensino são responsáveis por mais de 60% das escolas e atendem 49% dos alunos de toda a educação básica no país e 61% do total de alunos das redes públicas, num total de 23 milhões de alunos atendidos.

Em segundo lugar, deve-se compreender a diferença entre os programas suplementares de alimentação escolar e de assistência à saúde do educando. A alimentação escolar ocorre no cotidiano da escola, durante todos os dias letivos, e deve ser integrada ao currículo escolar. Ao contrário, as ações de assistência à saúde dos estudantes não precisam ser desenvolvidas com a mesma regularidade. Além disso, os programas de assistência à saúde podem e devem ser implementados em articulação com o sistema de saúde e, portanto, devem contar com recursos próprios da saúde. No caso da alimentação escolar, não há outro sistema público que possa financiar esse programa suplementar obrigatório nos sistemas de ensino. Portanto, é importante e necessária a inclusão dos programas de alimentação escolar no rol das despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, devido ao seu importante papel no apoio ao processo educacional, na medida em que garante alimentação aos alunos contribuindo para a frequência, permanência e aprendizagem dos alunos.

Ademais, torna-se uma possibilidade concreta de ampliação dos investimentos em políticas voltadas à melhoria da alimentação escolar, evitando a evasão escolar dos alunos de famílias de mais baixa renda, e contribuindo para o crescimento saudável e para a melhoria do desempenho escolar dos estudantes.

No que tange ao art. 213 da Constituição Federal (CF), atual redação do parágrafo primeiro do art. 213 da Constituição Federal (CF) autoriza a destinação de recursos do mínimo da receita resultante de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino para bolsas de estudos no ensino fundamental e médio, quando houver falta de vagas na rede pública na localidade de residência do educando, ao mesmo tempo em que o poder público fica obrigado a expandir a rede pública nessa localidade.



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador Wellington Fagundes

A alteração proposta na presente PEC implica a inclusão da etapa da educação infantil, em acréscimo ao ensino fundamental e médio já presentes no texto constitucional. De fato, em número expressivo de Municípios é na educação infantil, especialmente na creche, que atualmente se verifica falta de vagas na rede pública de ensino.

Há no Brasil, segundo a Pnad/2023, uma demanda por creche de 2,3 milhões de crianças, que representa um impacto de R\$ 43,9 bilhões para os cofres municipais. Além disso, o portal do Conselho Nacional de Justiça registra cerca de 101 mil processos judicializados da educação infantil, sendo quase metade (47 mil) exigindo zerar a fila de espera por creches. Em consequência, gestores municipais têm recorrido a compra de vagas em instituições privadas para atendimento das crianças de 0 a 3 anos, muitas vezes em cumprimento a decisões judiciais, entretanto, de acordo com o texto constitucional, os recursos destinados para esse atendimento na rede privada não podem ser contabilizados no cômputo do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos que os Municípios devem destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino. A Constituição prevê a concessão de bolsas de estudo pelo poder público apenas aos ensinos fundamental e médio para quem demonstrar insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares na rede pública. Portanto, há que estender essa permissão também à educação infantil, em que as creches são o segmento da educação básica que mais cresce no país.

Quanto ao acréscimo do art. 119-A no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, cabe lembrar que o art. 119 foi incluído na CF pela Emenda Constitucional (EC) 119, de 27 de abril de 2021, para determinar a impossibilidade de responsabilizar os entes federados subnacionais e seus agentes públicos pelo descumprimento do disposto no caput do art. 212 da Constituição nos exercícios de 2020 e 2021, em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19. A EC 119/2021 contemplou mais de 1,3 mil Municípios.

Neste ano de 2024, situação igualmente de calamidade pública estão vivenciando o Estado do Rio Grande do Sul e a maioria dos 497 Municípios gaúchos. Da mesma forma, aulas suspensas, com menos recursos



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador Wellington Fagundes

aplicados em transporte escolar e redução de outras despesas, poderão novamente inviabilizar a aplicação do mínimo constitucional da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A alteração proposta na presente PEC não propõe o descumprimento do mínimo de gastos em educação, pois não se refere a um problema generalizado, mas reflete uma situação específica e pontual, em que se busca assegurar um tratamento de excepcionalidade, e não responsabilizar os entes federados e os agentes públicos que, em virtude de situações de calamidade, sejam exigidos a suspender as aulas presenciais em virtude dos impactos causados pelos eventos climáticos extremos, e podem representar obstáculos e dificuldades reais de alguns gestores na execução das políticas públicas e, por consequência, no cumprimento dos 25% vinculados constitucionalmente ao ensino.

Assim, pretende-se tornar regra a desresponsabilização dos entes federados subnacionais e seus agentes públicos em situações de calamidade pública, como as decorrentes da pandemia da Covid-19 em todo o país nos exercícios de 2020 e 2021 e das enchentes no Estado do Rio Grande do Sul neste exercício de 2024. Desde que essas situações de calamidade pública sejam reconhecidas por decreto legislativo do Congresso Nacional e, como na EC 119/2021, a diferença a menor não aplicada seja complementada no exercício ou exercícios seguintes, em número igual ao número de exercícios em que o mínimo constitucional não foi cumprido.

Em vista da relevância da iniciativa proposta para promover o equilíbrio fiscal dos entes subnacionais, esperamos contar com o apoio de nossos ilustres pares para a aprovação da presente Proposta de Emenda à Constituição.

Sala das Sessões,

Senador WELLINGTON FAGUNDES

LEGISLAÇÃO CITADA

- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT-1988-10-05 , Disposições Transitórias da Constituição Federal - 1988/88

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:ato.disposicoes.constitucionais.transitorias:1988;1988>

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>

- art60_par3

- art208_cpt_inc7

- art212

- art212_cpt

- art212_par4

- art213

- art213_par1