



**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 122, DE 2015, DO SENADO FEDERAL, QUE "ACRESCENTA §§ 6º E 7º AO ART. 167 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PARA PROIBIR A IMPOSIÇÃO E A TRANSFERÊNCIA, POR LEI, DE QUALQUER ENCARGO FINANCEIRO DECORRENTE DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO PARA A UNIÃO, OS ESTADOS, O DISTRITO FEDERAL E OS MUNICÍPIOS, BEM COMO PARA PROIBIR A CRIAÇÃO OU O AUMENTO DE DESPESA QUE NÃO CONSTE DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL OU DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL ENVIADO PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NOS TERMOS QUE ESPECIFICA", E APENSADA**

## **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 122, DE 2015**

**(Apensada: PEC 188/2016)**

Acrescenta §§ 6º e 7º ao art. 167 da Constituição Federal, para proibir a imposição e a transferência, por lei, de qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como para proibir a criação ou o aumento de despesa que não conste da lei orçamentária anual ou do projeto de lei orçamentária anual enviado pelo chefe do Poder Executivo, nos termos que especifica.

**Autor:** SENADO FEDERAL

**Relator:** Deputado SILVIO COSTA FILHO

### **I – RELATÓRIO**





## I.1 – Descrição da Matéria

Esta Comissão Especial é designada pela Presidência desta Casa para apreciar a Proposta de Emenda à Constituição nº 122, de 2015, procedente do Senado Federal, que tem como primeira signatária a Senadora Ana Amélia, e a PEC nº 188, de 2016, de autoria do Deputado Mendonça Filho, apensada.

A Comissão Especial foi instalada em 20 de outubro de 2021 sob a presidência do Deputado, Júnior Mano, do Estado do Ceará, cabendo-nos a relatoria da matéria.

A **PEC nº 122, de 2015**, “acrescenta §§ 6º e 7º ao art. 167 da Constituição Federal, para proibir a imposição e a transferência, por lei, de qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como para proibir a criação ou o aumento de despesa que não conste da lei orçamentária anual ou do projeto de lei orçamentária anual enviado pelo chefe do Poder Executivo, nos termos que especifica”.

O § 6º dispõe que “A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário-mínimo, na forma do inciso IV do art. 7º”.

Por sua vez, o também acrescido § 7º estabelece que “A lei, no momento de sua aprovação, não poderá criar ou aumentar despesa que não conste da lei orçamentária anual ou do projeto de lei orçamentária anual enviado pelo chefe do Poder Executivo e deverá observar as disposições da lei de que trata o art. 163, inciso I, e atender, quando cabíveis, as condições estabelecidas no art. 169”.





Na justificação, os Autores registram que a Proposta de Emenda à Constituição objetiva manter o pacto federativo saudável e equilibrado, ao estabelecer que o repasse de encargos entre os entes da Federação necessitará da transferência dos respectivos recursos financeiros destinados à sua cobertura. Dessa forma, não seria possível a transferência de encargos sem a correspondente contrapartida de recursos.

Os Autores esclarecem que, em uma federação, como é o caso do Brasil, é salutar que exista a subdivisão das tarefas do poder público na prestação de serviços, como forma de racionalizar a aplicação dos escassos recursos públicos, com o concomitante alcance de metas de qualidade dos serviços prestados à população. Argumentam ainda que caso as três esferas de governo executassem de forma superposta os mesmos serviços públicos, haveria pouca diversidade de serviços, baixa aderência às reais demandas da sociedade e desperdício de recursos públicos.

Por essas razões, concluem os Autores, é conveniente que haja a descentralização dos serviços públicos no tocante à execução de despesas por parte dos entes federados regionais e locais, como expressão da própria repartição de competências prevista na Constituição. No entanto, a descentralização não pode ser uma via de mão única, em que o ente federado maior delega apenas a obrigatoriedade da realização de determinado gasto. É necessário descentralizar, também, as fontes de receitas e/ou os recursos financeiros que irão custear esses gastos. Do contrário, a autonomia e a sustentabilidade financeiras dos entes locais entram em risco, situação que justificaria plenamente a medida proposta.

Por sua vez, a **PEC nº 188, de 2016**, também altera a redação do art. 167 da Constituição Federal para acrescentar-lhe os §§ 6º, 7º e 8º, os quais apresentam a seguinte redação:

“Art.  
167. ....  
.....  
....

§ 6º Não se admitirá imposição ou transferência de qualquer encargo financeiro, inclusive decorrente da prestação de serviço público e despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou





os Municípios sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário-mínimo, na forma do inciso IV do art. 7º.

§ 7º Aplica-se o § 6º ao disposto no inciso V do art. 7º e aos demais pisos salariais cuja definição compete à União, excluindo-se os pisos salariais profissionais nacionais para os profissionais do magistério público da educação básica, os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias.

§ 8º É vedada a aprovação dos atos previstos no § 6º sem que exista dotação orçamentária no orçamento da União destinada ao seu pagamento ou sem que estejam acompanhados de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa no âmbito federal que compense os efeitos financeiros da nova obrigação assumida pela União, com os atos somente passando a vigorar, nos dois últimos casos, quando implementadas as medidas compensatórias.” (NR)

Segundo o Autor, a proposta busca minimizar os reflexos negativos da transferência de encargos de uma entidade política para outra. Teria se tornado praxe a criação pela União de encargos a estados e municípios, no que se refere à execução de determinado serviço ou política pública, sem a garantia dos recursos necessários para sua implementação, o que colocaria em risco o Federalismo brasileiro ao ampliar a dependência dos entes subnacionais de repasses discricionários da União.

Registramos ainda que a PEC nº 188, de 2016, apensada, teve a Câmara dos Deputados como Casa iniciadora, sendo da autoria do Deputado Mendonça Filho. Tendo sido aprovada com emendas pelo Plenário do Senado Federal em 17 de fevereiro de 2016, a proposição retornou à Câmara dos Deputados, nos termos do que dispõe o art. 65, parágrafo único, da Constituição Federal.





## I.2 – Audiências Públicas

### I.2.1 – Audiência Pública com representantes dos Municípios

No dia 27 de outubro de 2021, compareceram à Comissão Especial os senhores Paulo Ziulkoski, Presidente da Confederação Nacional dos Municípios (CNM); Hudson Pereira de Brito, 2º Secretário da CNM; Prefeito Francisco Nélio Aguiar da Silva, 1º Tesoureiro da CNM; Prefeito Paulo César Rodrigues de Moraes, Presidente da Associação Piauiense de Municípios e membro do Conselho Político da CNM; Prefeito José Coimbra Patriota Filho, Presidente da Associação Municipalista de Pernambuco e membro do Conselho Político da CNM; Prefeito Anteomar Pereira da Silva, Presidente da Federação dos Municípios do Rio Grande do norte e membro do Conselho Político da CNM; e Prefeito Clenilton Carlos Pereira, Presidente da Federação Catarinense de Municípios e membro do Conselho Político da CNM.

O Sr. Paulo Ziulkoski apresentou dados do estudo “Sustentabilidade dos programas federais em tempos de crise: Cooperação Federativa ou Programas Federais?”, em que expôs as principais preocupações dos gestores públicos municipais referentes a execução dos programas federais. Argumentou que a distribuição dos recursos arrecadados pelos três entes é extremamente centralizada, sendo que os estados recebem 31% do total, os municípios 19% e a União os 50% restantes.

Esclareceu que após a Constituição de 1988 muitas políticas públicas passaram a ser executadas pelos municípios, ampliando os gastos sem que as receitas tivessem crescido na mesma proporção, o que impactou severamente as finanças municipais. Por fim, registrou que a CNM é favorável à aprovação do texto da PEC nº 122, de 2015, sem alterações.

O Sr. Francisco Silva ressaltou que há divergências entre as diversas normas a que estão submetidos os municípios. Além disso, enfatizou a falta de recursos disponíveis para a execução das inúmeras políticas públicas delegadas à esfera municipal. Já o Sr. Paulo César de Moraes registrou situação que tem ocorrido entre os municípios e o Estado do Piauí em relação à falta de repasse de recursos relativos à municipalização dos hospitais de pequeno porte. Por fim, o Sr. Clenilton Pereira destacou a importância dos municípios para a execução das políticas públicas, tendo em vista a maior proximidade com a população.





**I.2.2 – Audiência Pública com representantes do Ministério da Economia, Tribunal de Contas da União e Comitê Nacional dos Secretários Estaduais da Fazenda**

No dia 17 de novembro de 2021, compareceram à Comissão Especial os senhores Jurandir Gurgel Gondim Filho, Coordenador Administrativo-Financeiro do Comitê Nacional dos Secretários Estaduais da Fazenda (Comsefaz); Júlio Alexandre Menezes da Silva, Secretário Especial Adjunto da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento, representante do Ministério da Economia; e Luciene Pereira da Silva, Diretora de Fiscalização do Planejamento e do Orçamento Governamental do Tribunal de Contas da União (TCU).

O Sr. Jurandir Gondim Filho refletiu acerca do federalismo brasileiro, discorrendo sobre a rigidez fiscal dos diversos entes que dificulta a acomodação de novas despesas. Ponderou que a criação de novas obrigações, ainda que meritórias, deve ser compatível com as receitas disponíveis, de forma a não prejudicar a capacidade financeira dos entes.

Por sua vez, o Sr. Júlio Alexandre Silva apresentou os desafios estruturais constantes da agenda federativa, como o potencial de arrecadação dos entes federativos, o engessamento orçamentário e os recorrentes socorros da União aos demais entes. Apresentou algumas medidas que tiveram impactos positivos nas finanças dos entes subnacionais, como a Reforma da Previdência, a Lei Complementar nº 173, de 2020, que instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19); a LC nº 176, de 2020, que estabeleceu medidas de compensação das perdas da Lei Kandir; e a Emenda Constitucional nº 112, que aumentou o Fundo de Participação dos Municípios em um ponto percentual.

Ressaltou ainda que a PEC nº 122, de 2015, tem o mérito de reforçar o controle das despesas públicas ao determinar a necessidade de fonte orçamentária e financeira e previsão na LOA quando da aprovação da lei. Contudo, apresentou ressalvas quanto à obrigatoriedade de previsão de transferência de recursos financeiros necessários ao custeio da despesa.





A Sra. Luciene Silva trouxe preocupações quanto ao alcance dos efeitos da PEC nº 122, de 2015, sobre os pisos salariais nacionais dos professores do magistério, dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias. Também questionou acerca dos efeitos do aumento da remuneração dos ministros do Supremo Tribunal Federal, que impactam as finanças estaduais, uma vez que a remuneração dos juízes estaduais é constitucionalmente atrelada à dos ministros do STF, o que poderia gerar riscos fiscais para a União. Por fim, manifestou a preocupação de que a PEC em análise inviabilize a regulamentação de diversas matérias previstas na Constituição pela União, tendo em vista os potenciais custos para o ente nacional.

A matéria foi distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania para análise da sua admissibilidade, nos termos regimentais, tendo sido aprovada em reunião realizada em 22 de agosto de 2017.

Não foram apresentadas emendas nesta Comissão Especial.

É o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

Coube a mim, um municipalista convicto, a honra de relatar, nesta Comissão Especial, a PEC nº 122, de 2015, e sua apensada, a PEC nº 188, de 2016. Ambas proposições buscam aprimorar o pacto federativo, corrigindo uma distorção que tem fragilizado a situação fiscal de estados e municípios. Entendo que esta pauta não é de direita nem de esquerda, mas sim do interesse de toda a Nação, na medida em que fortalece os entes subnacionais e sua relação com o governo central.

As proposições buscam impedir a ocorrência do que se pode chamar de federalismo predatório, em que a União cria programas e políticas públicas a serem executadas pelos estados e municípios, sem a correspondente contrapartida de recursos financeiros, comprometendo a eficiência e a qualidade dos serviços transferidos, bem como o próprio equilíbrio financeiro do pacto federativo.







Em sua justificação, a Senadora Ana Amélia, autora da PEC nº 122, de 2015, corretamente ressalta que a descentralização dos serviços públicos do ente federado maior ao menor precisa vir acompanhada da indicação de fontes de receitas ou da transferência dos recursos financeiros necessários para o custeio dos novos gastos, sob o risco de se prejudicar a harmonia do federalismo brasileiro.

Conforme apontado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a municipalização de diversas políticas públicas, por meio dos Programas Federais, levou ao aumento da quantidade de funcionários públicos municipais, ao mesmo tempo em que se verificou a redução do número de servidores estaduais e federais. Essa tendência tem levado ao comprometimento de parcela significativa das receitas municipais com o gasto de pessoal.

Além disso, legislações que instituíram o piso nacional do magistério público da educação básica, dos agentes comunitários de saúde e dos agentes comunitários de combate às endemias pressionaram os cofres municipais em especial daqueles com menor capacidade financeira. É importante ressaltar que o estabelecimento de pisos nacionais para os profissionais da saúde e educação são medidas meritórias, que devem ser aplaudidas, porém há que se considerar a situação fiscal das diversas regiões do Brasil, que apresentam realidades distintas.

Outra legislação que criou elevadas obrigações aos municípios foi o Novo Marco do Saneamento, que estabeleceu cronograma para o fim dos lixões. Novamente, não se questiona a importância do descarte correto do lixo, tendo em vista os efeitos positivos sobre a saúde pública e o meio ambiente. Ocorre que há municípios que simplesmente não possuem as condições financeiras para cumprir o que determina a Política Nacional de Resíduos Sólidos, deixando os prefeitos reféns de transferências voluntárias do Governo Federal ou na situação de descumprirem a legislação.

Portanto, entendo que esta PEC fortalece o Federalismo brasileiro, notadamente desigual e centralizador, em que a União fica com mais da metade dos recursos arrecadados, apesar de grande parte das políticas públicas ser executada por estados e municípios.

É importante notar que o texto da PEC nº 122, de 2015, reforça o controle das contas públicas, de forma a não colocar em risco a







solidez fiscal da União. Assim, exige-se que lei que aumente despesa possua fonte orçamentária, previsão na LOA e que respeite as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não tenho dúvidas de que a aprovação desta PEC será um marco na relação entre os entes da Federação. Como proposta de uma agenda para o futuro, precisamos também avançar na repactuação de algumas políticas públicas e programas essenciais para o Brasil. Proponho uma ampla discussão sobre a necessidade de atualização da tabela do SUS, extremamente defasada. Além disso, precisamos debater sobre como ampliar e otimizar os recursos destinados ao Sistema Único de Assistência Social (Suas), em especial aos Centros de Referência da Assistência Social (Cras), essenciais para a proteção social e prestação de serviços aos cidadãos.

Finalmente, é preciso enfatizar que nossa convicção sobre o tratamento dado a esta matéria resulta da contribuição do ilustre Presidente desta Comissão Especial, Deputado Junior Mano, e dos demais membros deste Colegiado, como também das contribuições dos palestrantes que enriqueceram as discussões ao longo das Audiências Públicas, e das opiniões que colhemos em outras oportunidades.

Finalmente, consideramos que as proposições analisadas possuem objetivos semelhantes, com apenas pequenas diferenças em suas redações, razão pela qual optamos pelo texto constante da principal. Portanto, no mérito, votamos pela aprovação da PEC nº 122, de 2015, e pela rejeição da PEC nº 188, de 2016.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2021.

**Deputado SILVIO COSTA FILHO**

**Relator**

