

PROJETO DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (PEC) 186/2019

VOTAÇÃO CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Câmara dos Deputados concluiu, em dois turnos, a votação da Proposta de Emenda à Constituição 186/2019, que permite ao governo federal pagar, em 2021, um novo auxílio emergencial aos mais vulneráveis, com R\$ 44 bilhões por fora do teto de gastos; e impõe mais rigidez na aplicação de medidas de contenção fiscal, controle de despesas com pessoal e redução de incentivos tributários.

Com a aprovação de dois destaques, foi retirada da PEC a proibição de promoção funcional ou progressão de carreira de qualquer servidor ou empregado público. A mudança beneficia servidores da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive no caso de se decretar estado de calamidade pública de âmbito nacional.

Um acordo evitou a retirada de outras restrições maiores, como de aumento de salários e de novas contratações, por meio de outro destaque que acabou sendo rejeitado. Segundo o relator, deputado Daniel Freitas (PSL-SC), chegar a esse acordo foi importante para preservar outros pontos da PEC.

Regra de ouro

O valor total gasto com o auxílio poderá até ser maior, mas somente os R\$ 44 bilhões poderão ficar de fora do teto de gastos (Emenda Constitucional 95, de 2016) e da meta de resultado primário (estimada em déficit de R\$ 247 bilhões).

A captação de recursos para o auxílio com títulos públicos não precisará seguir a regra de ouro, que proíbe o governo de contrair dívidas para o pagamento de folha salarial e manutenção de órgãos públicos e de programas sociais, entre outros compromissos.

A primeira leva de pagamentos do auxílio chegou a R\$ 292 bilhões para cerca de 68 milhões de pessoas, em duas rodadas: na primeira, foram pagas parcelas de R\$ 600 por cinco meses; na segunda, chamada de “auxílio residual”, foram parcelas de R\$ 300 durante quatro meses e com um público-alvo menor.

Para 2021, segundo o governo, o auxílio será de R\$ 175 a R\$ 375 por quatro meses (março a junho). Para a família monoparental dirigida por mulher, o valor será de R\$ 375; para um casal, R\$ 250; e para o homem sozinho, de R\$ 175.

Fundos mantidos

A Constituição Federal continua com a redação atual no dispositivo que proíbe apenas a vinculação de impostos aos fundos, com algumas exceções. A criação de novos fundos será proibida se seus gastos puderem ser alcançados por meio da vinculação de receitas orçamentárias.

Contenção fiscal

Para a União, medidas de contenção de despesas com pessoal e com isenções tributárias serão acionadas quando for atingido um gatilho relacionado às despesas obrigatórias.

No caso de estados, Distrito Federal e municípios, por causa da autonomia federativa, as medidas serão facultativas. Mas se os órgãos e poderes do ente federado não adotarem todas as medidas, o estado ou município em questão ficará impedido de obter garantia de outro ente federativo (normalmente da União) para empréstimos (internacionais, por exemplo), além de não poder contrair novas dívidas com outro ente da Federação ou mesmo renegociar ou postergar pagamentos de dívidas existentes.

A PEC 186/19 prevê ainda que uma lei complementar sobre sustentabilidade da dívida poderá autorizar a aplicação dessas restrições. Na lei devem ser definidos, por exemplo, níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida e planejamento de venda de estatais para reduzir seu montante.

Superávit

Fica permitido ao Executivo usar, até o fim de 2023, o superávit financeiro dos seus fundos públicos para pagar a dívida pública.

Ficam de fora os fundos públicos de fomento e desenvolvimento regionais e, como o trecho da Constituição sobre vinculação não foi mudado, também não podem ser usados o Fundeb e os fundos de atividades da administração tributária.

A medida vale inclusive para estados e municípios, mas se o ente federado não tiver dívida pública para amortizar, o dinheiro será de livre aplicação.

Em dezembro de 2020, a Câmara dos Deputados aprovou projeto de lei complementar (PLP 137/20) que autorizou o governo a usar o superávit acumulado de 2019 relativo a 26 fundos setoriais para combater a pandemia ou suportar queda de arrecadação.

Restrições para a União

Atualmente, o novo regime fiscal (EC 95) existe apenas para o governo federal e prevê a aplicação dessas medidas quando um órgão ou Poder passar do limite de despesas primárias na execução do orçamento de determinado ano. Essas despesas são limitadas à correção pelo IPCA desde 2017.

Com a PEC, as medidas, ampliadas pelo texto, mas com exceções, serão acionadas se o projeto de lei do orçamento federal indicar que a despesa primária obrigatória (pessoal e previdência, por exemplo) passar de 95% da despesa primária total (inclui investimentos). As vedações são aplicáveis especificamente para o órgão ou Poder que passar desse limite e valerão durante todo o ano em que o orçamento for executado.

O Poder Executivo é o que está mais próximo desse índice, com 92,4%, e a estimativa é que chegue a 95% em 2024.

Entre as vedações estão a criação de cargo que implique aumento de despesa; a realização de concurso público para vagas novas; e a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação.

No caso do aumento de salários, de benefícios indenizatórios ou de criação ou aumento de outras vantagens, o texto da PEC inclui uma exceção para aqueles determinados por sentença judicial transitada em julgado ou por lei anterior ao início da aplicação das medidas de contenção de despesas, como o aumento concedido aos militares em 2019.

Pessoal temporário

Quanto à contratação de pessoal, novas exceções serão acrescentadas ao texto constitucional, permitindo a admissão temporária de pessoal e a reposição de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares.

Para o Poder Executivo, haverá ainda a proibição de conceder benefícios e incentivos tributários, renegociar dívidas e criar programas ou linhas de financiamento vinculadas a subsídios.

Estados e municípios

Os mesmos tipos de proibições serão aplicáveis aos estados e municípios, facultativamente, toda vez que uma apuração bimestral indicar que, nos 12 meses anteriores, a despesa corrente (despesas de custeio, exceto investimentos e de capital) chegar a 95% da receita corrente (receitas de tributos e transferências). Das 27 unidades da Federação, apenas Rio Grande do Sul (98,27%), Minas Gerais (96,9%) e Rio Grande do Norte (95,7%) atingiram esse limite.

Ao Poder Executivo estadual, o texto permite o uso das medidas para seu orçamento quando o índice chegar a 85%. Isso será feito por meio de ato submetido ao Poder Legislativo, que terá 180 dias para votá-lo. Se o prazo estourar ou o ato for rejeitado, todas as ações tomadas com base nele serão consideradas válidas.

Uma análise da consultoria da Câmara deve recomendar a promulgação da PEC sem necessidade de retorno ao Senado.

➤ **Entenda, ponto a ponto, o que a proposta altera na prática:**

✓ **AUXÍLIO EMERGENCIAL**

A PEC insere na Constituição a possibilidade de, em 2021, ser pago auxílio emergencial. O limite de gasto com o benefício é de R\$ 44 bilhões. Segundo o texto, neste ano será possível usar créditos extraordinários para pagar o novo auxílio. Ou seja, o gasto será bancado por aumento da dívida pública.

PEC emergencial

AUXÍLIO EMERGENCIAL

1

	<p>coronavoucher (art. 3 da PEC 186)</p>	tira o benefício do teto de gastos e autoriza o governo a gastar R\$ 44 bilhões com o auxílio
	<p>pagamento do auxílio* (será bancado por meio do aumento da dívida pública)</p>	deve ser feito em 4 parcelas. Valor dependerá do tipo de beneficiário:
	valor médio	R\$ 250
	unifamiliar (pessoa que vive sozinha)	R\$ 175
	mulheres chefes de família	R\$ 350

A vigência é imediata a partir da promulgação, menos para o artigo que trata dos aposentados de legislativos municipais. Esse só entrará em vigor em 2025
*valor de cada parcela não está definido na PEC. Será estabelecido pelo governo por meio de medida provisória



As medidas de controle fiscal relacionadas a criação ou expansão de despesas para o auxílio ficam dispensadas.

A Constituição elenca algumas situações em que poderá ser contraído crédito extraordinário, entre elas a calamidade pública. Essa regra não precisará ser seguida.

Os gastos para bancar o benefício não contarão na Regra de Ouro, que impede o governo de usar recursos obtidos por endividamento para sustentar despesas correntes.

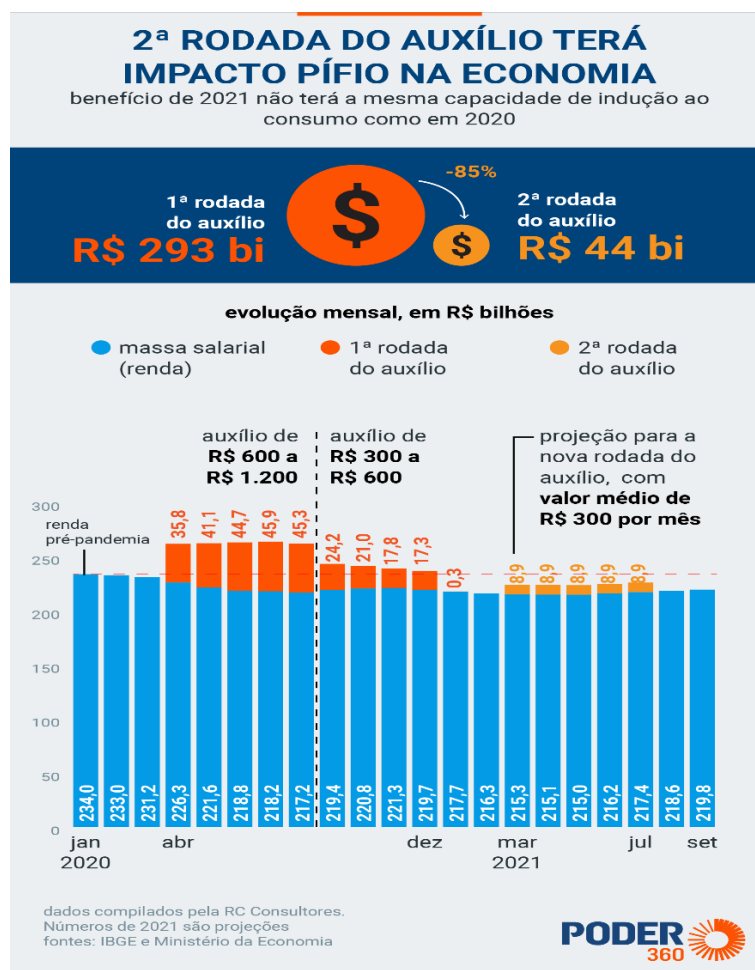
Também não serão computados no cálculo da meta de resultado primário, que mostra se o Brasil terminou o ano no vermelho ou no azul em suas contas públicas.

O pagamento do auxílio também ficará fora da conta do teto de gastos públicos. O dispositivo impede que as despesas cresçam mais do que a inflação de um ano para o outro. Créditos extraordinários não são computados nesse dispositivo.

Na prática, essa trava de R\$ 44 bilhões limita o valor a ser pago, quantas pessoas receberão e por quanto tempo. A ideia do governo é dar 4 parcelas de R\$ 175 a R\$ 375. Na média, R\$ 250.

O valor seria suficiente para bancar, aproximadamente, apenas um mês do auxílio emergencial de R\$ 600 pago em 2020. O benefício custou R\$ 295 bilhões até agora.

A quantia proposta na PEC é equivalente a 14% do que o governo já gastou. Nesse momento a pandemia bate recordes seguidos de mortes por dia no Brasil.



Em 2020 a reposição da renda chegou a ser exagerada, superando muito a linha de manutenção do nível de renda. O governo errou na conta com apoio do Congresso. O déficit fiscal foi monumental. E não se pensou na possível necessidade de mais recursos em auxílio para 2021, afirma a RC Consultores

✓ CALAMIDADE

A proposta escreve na Carta Magna que é necessária proposta do presidente da República e aceite do Congresso Nacional para decretar calamidade.

O trecho é o artigo 167-B, inserido no texto constitucional pela PEC. Estabelece que no estado de calamidade nacional a União deve adotar o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades da calamidade.

O mecanismo é similar ao que ficou conhecido como Orçamento de Guerra em 2020. Uma espécie de conta paralela criada para o governo lançar as despesas do combate à pandemia e poder cessá-las em seguida.

Outro trecho adicionado à constituição é o art. 167-C. Permite ao Executivo federal adotar processos simplificados de contratação de pessoal para combater a calamidade. Devem ser contratos temporários. Também vale para obras, serviços e compras.

O artigo 167-D, também criado pela PEC, possibilita que as propostas legislativas do governo federal para enfrentar calamidade contornem as restrições a aumento de despesas, desde que não criem gastos obrigatórios e continuados.

A proposta institui o artigo 167-E. Esse dispositivo libera o governo de cumprir o inciso III do artigo 167. Ou seja, pode pegar dinheiro emprestado para pagar despesas que não sejam de capital.

Outro trecho criado pela PEC, o artigo 167-F, estabelece que durante o estado de calamidade nacional:



- **Crédito** – são dispensados os limites, condições e demais restrições para a União contratar crédito;
- **Superavit** – o superavit financeiro do ano anterior pode ser usado para cobrir gastos do combate à calamidade; exceto nas fontes de recursos vindas de repartição de receitas com Estados e municípios, de receitas vinculadas e doações, empréstimos compulsórios e outras operações.

Quando é acionado o regime fiscal extraordinário a União precisa cumprir as restrições estipuladas pelo artigo 167-A. São mecanismos de contenção de gastos descritos em detalhes um pouco mais abaixo neste texto.


PEC emergencial

2

CALAMIDADE PÚBLICA

	decreto de calamidade (art. 49 e art. 84)	especifica que só o presidente da República pode propor decreto de calamidade e só o Congresso pode decretar
	estado de calamidade (arts. 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G)	decretado, facilita compras e suspende regras fiscais. São ativados mecanismos de contenção de gastos que não atrapalhem o enfrentamento da calamidade, no caso da União. Estados e municípios podem usar esses recursos, mas se não usarem não podem pegar empréstimos com aval da União.

A vigência é imediata a partir da promulgação, menos para o artigo que trata dos aposentados de legislativos municipais. Esse só entrará em vigor em 2025

PODER
360 

✓ ESTADOS E MUNICÍPIOS

O projeto aprovado reduz o espaço para gastos nas câmaras municipais. Os órgãos têm um limite de despesas relativo ao tamanho do município.

O “teto” das câmaras municipais é relativo à soma dos recursos do município com arrecadação de tributos e transferências do governo central. Varia de 7% desse total, para cidades com até 100.000 habitantes, até 3,5% para cidades com mais de 8.000.001 habitantes.

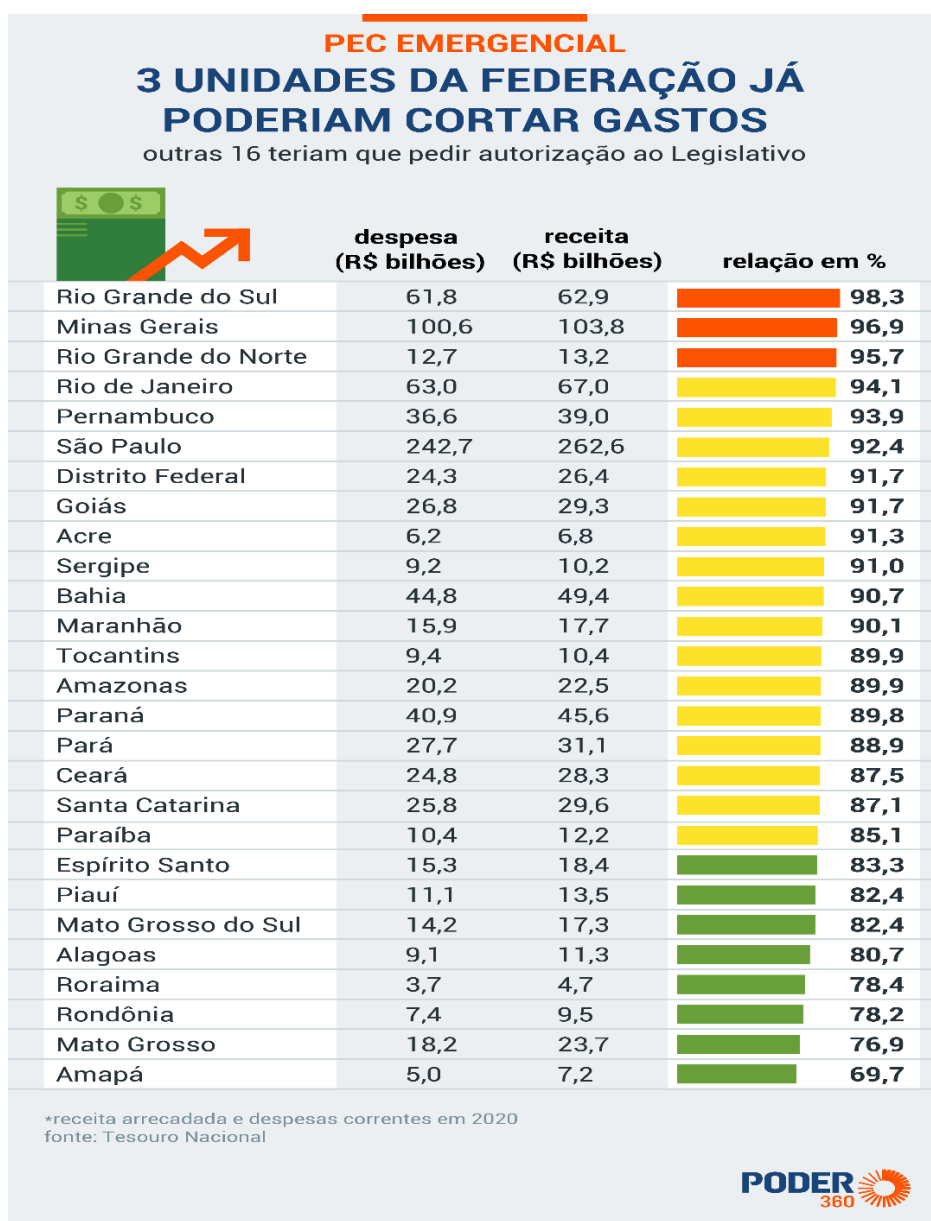
Hoje os aposentados e pensionistas não entram na conta desse teto. A PEC emergencial estabelece que eles contarão a partir de 2025.

Por isso a redução do espaço para gastos. O orçamento atual nos limites atuais terá de ser suficiente para pagar os inativos também. O dispositivo alterado é o artigo 29-A da Constituição.

✓ **CONTENÇÃO DE GASTOS**

A PEC emergencial insere o artigo 167-A na Constituição. O dispositivo determina que quando as despesas correntes chegarem a 95% das receitas, no período de 12 meses, Estados e municípios poderão utilizar os seguintes mecanismos de contenção de gastos:

- **Aumentos** – vetar aumentos ou reajustes de salários e outras vantagens, exceto quando determinados por decisão judicial transitada em julgado ou por dispositivo legal anterior;
- **Cargos** – vetar a criação de cargos, empregos ou funções que aumentem as despesas;
- **Carreiras** – vetar a alteração de estruturas de carreira que aumentem os gastos;
- **Contratações** – vetar admissões e contratações de pessoal, exceto reposições para cargos de chefia e direção que não aumentem despesas, reposição de vagas em cargos efetivos ou vitalícios, contratações temporárias excepcionais, reposições temporárias de prestação de serviço militar e órgãos de formação militar;
- **Concursos** – vetar a realização de concursos públicos;
- **Penduricalhos** – vetar criação e aumento de auxílios, vantagens, bônus e outros benefícios, exceto se determinados por lei anterior ou decisão judicial;
- **Despesa obrigatória** – vetar a criação desse tipo de despesa, ou aumento acima da inflação;
- **Linhas de financiamento** – vetar a criação ou expansão desses dispositivos, assim como renegociações ou refinanciamento de dívidas que ampliem subsídios ou subvenções;
- **Tributos** – vetar a concessão ou ampliação de incentivos ou benefício nessa área.



Essas ferramentas também estarão disponíveis quando as despesas ficarem entre 85% e 95% das receitas. Nesse caso, o Executivo local pode usar esses dispositivos, mas precisará de aprovação da Câmara Municipal ou da Assembleia Legislativa em 180 dias.

Quem não usar esses mecanismos tendo mais de 95% da receita comprometida fica impedido de tomar crédito de outro ente da Federação.

Além dos poderes Executivos locais, pode ser usado por Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública.

PEC emergencial

3

CONTAS DE ESTADOS, MUNICÍPIOS E DISTRITO FEDERAL

gatilhos fiscais estabelecidos pela proposta



contenção de despesas com salários de funcionários públicos (art. 167-A)

quando as **despesas chegarem em 85% das receitas**, Estados e municípios podem acionar gatilhos. Legislativo terá 180 dias para aprovar ou rejeitar

quando as **despesas alcançarem 95%**, prefeitos e governadores podem acionar gatilhos sem aval do Legislativo.
Ex: deixar de contratar ou de dar aumentos a funcionários



gastos das câmaras e precatórios dos Estados (art. 29-A)

aposentados e pensionistas passam a contar para o limite de gastos dos legislativos municipais; na prática, reduz os recursos disponíveis. Estados poderão pagar precatórios até 2029, em vez de 2024

A vigência é imediata a partir da promulgação, menos para o artigo que trata dos aposentados de legislativos municipais. Esse só entrará em vigor em 2025

PODER 
360

✓ GATILHOS PARA A UNIÃO

A PEC altera o artigo 109 das disposições transitórias da Constituição. Trata-se do teto de gastos públicos instituído em 2016.

Em vez de esperar o dispositivo ser desrespeitado, estabelece medidas de contenção de gastos quando a despesa obrigatória primária passar de 95% da despesa primária total.

Nesse caso, fica impedida admissão ou contratação de pessoal, exceto reposição de cargos de chefia ou direção que não aumentem despesas ou decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios.

A proposta adiciona outras duas exceções: contratações temporárias excepcionais e reposições de temporários para serviço militar e alunos de órgãos de formação militares.

Também são vedados aumento ou criação de auxílios, vantagens e outros benefícios para funcionários públicos. A proposta inclui no texto constitucional dependentes desses servidores. As exceções são determinações de leis anteriores ou sentença transitada em julgado.

A PEC inclui um item que busca vedar uma manobra que poderia ser usada para aumentar de outra forma os ganhos de servidores. O texto diz que fica proibida, durante o acionamento das travas, que sejam aumentados benefícios como auxílio moradia e outros inclusive para “membros de Poder”.

Juízes, promotores, desembargadores, senadores, deputados e outros estão incluídos nessa categoria. A ideia é impedir que os aumentos fossem concedidos de maneira indireta, expandindo benefícios que esses cargos recebem.

O novo texto da Constituição deixa claro ainda que cada órgão ligado à União, mas com Orçamento independente, terá sua própria conta para atingir o gatilho de 95% das receitas. Isso impede que apenas uma unidade orçamentária ative as travas para toda a administração pública federal.

Esse item afeta diretamente órgãos que, para fugir de bloqueios no Orçamento, têm colocado quase 100% de suas despesas como obrigatórias nos últimos anos. Dessa forma, como quase tudo que é recebido é gasto, o gatilho de 95% seria acionado.



A proposta tentou dar mais segurança jurídica às travas estabelecidas. Isso porque proíbe que os congelamentos de salários e benefícios se transformem em despesas futuras para a União. Seria o caso em que os servidores que tiveram seus ganhos travados por alguns anos pedissem na justiça os valores retroativamente.

No caso de estado de calamidade, algumas das travas fiscais ficam suspensas justamente para não atrapalhar o combate ao problema. Por exemplo: mesmo que o gatilho tenha sido acionado, as contratações de pessoal ficam liberadas durante a calamidade. Nesse cenário, o governo não ficaria impedido de contratar mais médicos em uma pandemia, desde que temporariamente.

PEC emergencial


4

REGRA DE OURO E TETO DE GASTOS DO GOVERNO FEDERAL

 regra de ouro (§ 6 do art. 167)	proposta estipula que o endividamento só contará para a regra no ano em que o dinheiro for gasto e não quando a dívida for feita
 punições por quebra do teto de gastos (art. 109)	tira a punição por quebra do teto, colocando no lugar o acionamento automático de gatilhos similares aos de Estados e municípios quando as despesas primárias alcançarem 95% das receitas totais

restringe o limite para que os gatilhos de contenção de gastos sejam acionados no caso da União

A vigência é imediata a partir da promulgação, menos para o artigo que trata dos aposentados de legislativos municipais. Esse só entrará em vigor em 2025




PODER
360 

✓ FUNDOS PÚBLICOS


A PEC emergencial insere 2 novos trechos no artigo 168 da Constituição. Eles impedem que sejam destinados a fundos recursos provenientes de repasses a órgãos de Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública.

O que não for usado desses recursos deve ser restituído ao caixa do Tesouro do respectivo ente federativo (União, Estado ou município). Ou ter o valor deduzido em repasses posteriores.

O texto também permite que por até 2 anos depois da promulgação da PEC os lucros financeiros de fundos públicos sejam usados para pagamento da dívida. Caso o ente não tenha débito para quitar, poderá usar da forma que quiser os valores.

PEC emergencial		5
FUNDOS PÚBLICOS		
	superavit de fundos públicos (art. 5 da pec 186)	permite que até o 2º ano depois da promulgação da PEC o lucro de fundos públicos seja utilizado para amortizar a dívida, salvo exceções
	repasses a órgãos públicos (§1 e 2 do art. 168)	proíbe que sobras mensais de recursos enviados a órgãos públicos acabem em fundos. Serão devolvidos ao Tesouro ou abatidos dos recursos do mês seguinte
	fundos públicos (item XIV do art. 167)	proíbe a criação de fundos nos casos em que for possível usar recursos do Orçamento

A vigência é imediata a partir da promulgação, menos para o artigo que trata dos aposentados de legislativos municipais. Esse só entrará em vigor em 2025

PODER 360 

✓ DÍVIDA

Escreve, no artigo 163 da Constituição, que uma lei complementar tratará da sustentabilidade da dívida pública. O dispositivo pode acionar gatilhos de controle de gastos que são estabelecidos na própria PEC emergencial.

Essa lei complementar deve estipular indicadores da apuração da dívida e os resultados fiscais compatíveis com a trajetória dos débitos. Também medidas de ajuste e planejamento de venda de ativos para reduzir a dívida.

Ainda, é adicionado ao texto constitucional o artigo 164-A. Esse dispositivo vincula as políticas fiscais de União, Estados e municípios a essa lei complementar.

Só será possível saber os efeitos práticos quando o dispositivo for elaborado. Não é estipulado um prazo para a aprovação desse dispositivo.

A PEC emergencial altera o parágrafo 2º do artigo 165, no qual obriga a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) de cada ano a se adequar à lei complementar, quando ela existir.

✓ **INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS**

O texto aprovado pelo Congresso obriga o Executivo a enviar ao Congresso, até 6 meses depois da promulgação da PEC, um plano de redução gradual de incentivos e benefícios tributários.

O governo também precisará encaminhar, junto com o plano, propostas de leis e estimativas dos respectivos impactos orçamentários das mudanças. Os projetos enviados devem reduzir os gastos com esses benefícios em 10% já no ano em que esse projeto for apresentado. Ou seja, 2021.

O objetivo, segundo a PEC, é que em 8 anos esses gastos não sejam maiores que 2% do PIB (Produto Interno Bruto) do país. Hoje, são 4,3%. Diversos benefícios tributários foram blindados dessa redução durante as negociações para aprovar a PEC.




É o caso da Zona Franca de Manaus e outras áreas de livre comércio no país e dos produtos que compõem a cesta básica. Isso significa que o governo deverá reduzir os subsídios e benefícios fiscais em 10% já nesse ano sem mexer com as exceções.

Não há proibição para que esses benefícios excetuados sejam reduzidos, só não há incentivo já que não contarão para o cumprimento da nova meta.


PEC emergencial

6

COMO FICAM RECEITA, DESPESA E DÍVIDA PÚBLICA

	dívida pública (art. 163, art. 164-A e § 2 do art. 165)	obriga a criação de uma lei complementar sobre a trajetória e sustentabilidade da dívida
mecanismo terá gatilhos de controle de gastos públicos em caso de as regras serem quebradas		
	gastos com pessoal (art. 169)	inclui pensionistas no limite de gastos com funcionalismo. Na prática, reduz o quanto pode ser gasto com pessoal
	incentivos tributários (art. 4 da pec 186)	obriga o Executivo a elaborar plano para reduzi-los

A vigência é imediata a partir da promulgação, menos para o artigo que trata dos aposentados de legislativos municipais. Esse só entrará em vigor em 2025

PODER 360 

✓ REVOGAÇÕES

A PEC emergencial originalmente revogava diversos dispositivos da Constituição como os que vinculavam recursos para saúde e educação. Essas ideias causaram controvérsia e foram abandonadas.

Na versão aprovada, sobraram ainda duas revogações: a 1ª trata de um item da antiga Lei Kandir, que repassava para Estados e municípios recursos para compensar a isenção de imposto sobre exportação. A ideia é dar mais segurança jurídica à União, que já resolveu o impasse da lei no ano passado.

O 2º ponto acaba com uma linha de crédito especial para Estados financiarem junto à União suas dívidas de precatórios, criadas a partir de decisões judiciais. A PEC passa de 2024 para 2029 o prazo para pagamento dessas dívidas. O fim do financiamento foi a contrapartida para ampliar a data limite.

Brasília, 12/03/2021
Jerusa Netto Ramos

REFERÊNCIAS:

- AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS – Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/735508-camara-aprova-pec-emergencial-em-2o-turno/>
- PODER 360º - Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/entenda-o-que-muda-com-a-aprovacao-da-pec-emergencial/>