

PROJETO DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (PEC) 186/2019

VOTAÇÃO SENADO FEDERAL

O Plenário do Senado Federal aprovou Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 186/2019, que permite ao governo federal pagar o auxílio emergencial em 2021 por fora do teto de gastos do Orçamento e do limite de endividamento do governo federal. O valor, a duração e a abrangência do novo auxílio ainda serão definidos pelo Executivo.

A PEC permite que o auxílio emergencial seja financiado com créditos extraordinários, que não são limitados pelo teto de gastos. As despesas com o programa não serão contabilizadas para a meta de resultado fiscal primário e também não serão afetadas pela chamada regra de ouro — mecanismo que proíbe o governo de fazer dívidas para pagar despesas correntes, de custeio da máquina pública. O programa ficará limitado a um custo total de R\$ 44 bilhões.

A primeira versão do auxílio ultrapassou os R\$ 300 bilhões de custo total, tendo chegado a cerca de 68 milhões de pessoas, em duas rodadas: na primeira, que durou cinco meses, foram parcelas de R\$ 600 por pessoa; na segunda, chamada de "auxílio residual", foram parcelas de R\$ 300 durante quatro meses, e com um público-alvo menor. O novo montante representa menos do que o auxílio residual, que custou cerca de R\$ 64 bilhões.

Caso a PEC seja aprovada na Câmara, o governo ainda terá que editar uma medida provisória estabelecendo as novas regras do benefício. O governo tem falado em quatro parcelas de R\$ 250.

Em contrapartida, a proposta impõe medidas de contenção fiscal para compensar o aumento de despesas. A principal delas são dispositivos a serem acionados quando os gastos do poder público atingirem um determinado

patamar. Esses "gatilhos" passam a ser permanentes e válidos para todas as situações de estado de calamidade pública decretadas oficialmente, e não restritos à pandemia de covid-19.

Na esfera federal, todas as vezes em que a relação entre as despesas obrigatórias sujeitas ao teto de gastos e as despesas totais superar 95%, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público deverão vedar aumento de salário para o funcionalismo, realização de concursos públicos, criação de cargos e despesas obrigatórias, concessão de benefícios e incentivos tributários e lançamento de linhas de financiamento ou renegociação de dívidas.

Os estados e municípios estão sujeitos à mesma regra dos 95%, porém apenas de forma facultativa. No caso desses entes da federação, também será possível acionar as medidas de contenção de gastos quando a relação entre as despesas correntes e as receitas correntes (impostos e contribuições) atingir 85%. Nesse caso, a implementação dependerá apenas de atos do Executivo, com vigência imediata.

A PEC também traz a previsão de diminuir incentivos e benefícios tributários existentes. Segundo o texto, o presidente da República deverá apresentar, em até seis meses após a promulgação da emenda constitucional, um plano de redução gradual desse tipo de benefício. São feitas exceções a programas como o Simples, o subsídio à Zona Franca de Manaus e a produtos da cesta básica e o financiamento estudantil para alunos do ensino superior.

Segundo o texto, será permitido o uso do superavit financeiro de fundos públicos para amortizar a dívida pública de União, estados e municípios. Se não houver dívida a ser paga, o recurso poderá ser aplicado livremente.

A partir da promulgação da PEC Emergencial, a Constituição passará a contar com um regime orçamentário excepcional para situações de calamidade pública — como é o caso da pandemia. Segundo o texto, durante a vigência do estado de calamidade, a União deve adotar regras extraordinárias de política fiscal e financeira

e de contratações para atender às necessidades do país, mas somente quando a urgência for incompatível com o regime regular.

As proposições legislativas e os atos do Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas ficam dispensados de observar várias limitações legais, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado. Entre as regras que ficam suspensas está a proibição de concessão ou ampliação de benefício tributário que gere renúncia de receita. Também estão suspensos os limites e condições para contratação de operações de crédito. O regime extraordinário também permitirá a adoção de contratação simplificada de pessoal, em caráter temporário e emergencial, e de obras, serviços e compras.

O superavit financeiro apurado em 31 de dezembro do ano anterior poderá ser destinado à cobertura de despesas com medidas de combate à calamidade pública, além do pagamento da dívida pública. Durante a vigência da calamidade pública, ficará também suspensa a proibição de que pessoas jurídicas em débito com o sistema de seguridade social assinem contratos com o poder público.

A PEC prevê, ainda, que uma lei complementar poderá definir outras suspensões, dispensas e afastamentos aplicáveis durante a vigência da calamidade pública.

A decretação do estado de calamidade pública, que vai disparar o regime extraordinário, passa a ser uma atribuição exclusiva do Congresso Nacional, a partir de proposta do Executivo.

A PEC também muda regras para vinculação de receitas, liberando fatias do Orçamento que hoje são destinadas exclusivamente a certas áreas. Atualmente, a Constituição proíbe a vinculação de receitas tributárias, com algumas exceções. A proposta mexe nessa estrutura, estendendo a proibição para todos os tipos de receita e expandindo as exceções.

Uma ressalva que desaparece é a que permite a vinculação de receitas para serviços de administração tributária — dessa forma, essa vinculação passa a ser proibida. Por outro lado, uma série de fundos federais são incluídos entre as ressalvas e poderão manter receitas orçamentárias reservadas para eles: Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), Fundo Nacional Antidrogas (Funad), Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé) e Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal.

Receitas de interesse da defesa nacional e as destinadas à atuação das Forças Armadas também não terão recursos desvinculados.

Em relação à educação e saúde, originalmente, a PEC Emergencial previa outras medidas imediatas de redução de despesas para compensar o pagamento do ajuste emergencial, como o fim da vinculação orçamentária mínima para a educação e a saúde e a redução salarial de servidores públicos. Esses dispositivos causaram polêmica entre os senadores e foram removidos pelo relator, senador Marcio Bittar (MDB-AC).

Atualmente, a Constituição obriga a União a aplicar, no mínimo, 18%, e os estados e municípios, no mínimo, 25%, da receita resultante de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino. À saúde, a União deve destinar 15% da sua receita corrente líquida, enquanto estados e Distrito Federal, 12% da arrecadação de impostos, e municípios, 15%, também da arrecadação de impostos. Bittar afirmou ser favorável ao fim desses pisos, mas reconheceu que o debate não está “amadurecido” neste momento.

Outro item retirado do texto da PEC seria o fim dos repasses do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Hoje, um mínimo de 28% da arrecadação do PIS/Pasep, que abastece o FAT, vai para o financiamento de programas do BNDES.

➤ **Outros pontos da PEC:**

- Inclui os gastos com pessoal inativo e pensionistas no teto de despesa dos Legislativos municipais. Atualmente, esse teto inclui os subsídios dos vereadores, mas exclui gastos com inativos. A despesa não pode ultrapassar o somatório da receita tributária e das transferências constitucionais.

- Inclui os pensionistas entre as despesas com pessoal que não podem exceder os limites estabelecidos em lei complementar. Atualmente, a Constituição prevê apenas que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos estados, do DF e dos municípios não pode ultrapassar esse limite, sem mencionar os pensionistas.

- Inclui no artigo constitucional que trata da administração pública a determinação de que órgãos e entidades façam, individual ou conjuntamente, uma avaliação das políticas públicas e divulguem os resultados.

- Veda a transferência a fundos de recursos oriundos dos repasses feitos aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, os chamados repasses duodecimais. Se houver sobra de recursos, ela deve ser restituída ao caixa único do Tesouro do ente federativo ou será deduzida das próximas parcelas de repasse.

- Inclui na lei a previsão de uma lei complementar para regulamentar a sustentabilidade da dívida pública. Essa lei deverá especificar indicadores de apuração; níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; medidas de ajuste, suspensões e vedações; e planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida. A lei poderá autorizar ações de ajuste fiscal em caso de crise nas contas públicas. União, estados, Distrito Federal e municípios também deverão conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis que assegurem sua sustentabilidade, conforme a ser estabelecido pela lei complementar.

- Modifica o texto constitucional que trata da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para determinar que cabe a ela estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública. Inclui um parágrafo para determinar que as leis de que trata o artigo 165 da Constituição (Plano Plurianual, LDO e Lei Orçamentária Anual) devem observar os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas.
- Estende de 2024 para 2029 o prazo para que estados e municípios paguem seus precatórios.
- Permite que o auxílio emergencial seja financiado com créditos extraordinários, que não são limitados pelo teto de gastos. As despesas com o programa não serão contabilizadas para a meta de resultado fiscal primário e também não serão afetadas pela regra de ouro.

➤ **Principais detalhes:**

- **Auxílio emergencial:** em 2021 pode ser pago por meio de créditos extraordinários, que não contarão para o déficit fiscal nem para a regra de ouro, que proíbe o endividamento para pagar despesas correntes. Não será considerado para teto de gastos e não será vinculado à decretação de estado de calamidade pública. Os valores e a duração serão estabelecidos por outras medidas legais;
- **Calamidade pública:** torna prerrogativa exclusiva do Congresso Nacional a decretação de estado de calamidade. Permite que o presidente da República proponha aos congressistas a decretação. Enquanto vigorar, é criado um regime fiscal extraordinário, que separa gastos “normais” de gastos emergenciais;
- **Colchão fiscal:** traz diversas diretrizes a serem seguidas por União, Estados e municípios, como a necessidade de avaliar políticas públicas e de cuidar da

sustentabilidade da dívida. Veda a criação de fundos públicos que envolvam vinculação de receitas;

- Gatilhos fiscais:

União – quando o Poder ou órgão tiver despesas obrigatórias primárias equivalentes a mais de 95% da despesa primária total, ficam vedados:

- contratações, a não ser para repor cargos de chefia e direção que não acarretarem aumento de despesas e no caso de vacância de cargos efetivos ou vitalícios. Impede também as contratações temporárias excepcionais e contratações temporárias para serviço militar e de alunos de formação militar;
- aumento de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza;
- concessão de reajustes, aumentos ou adequação de remuneração para servidores públicos civis e militares;
- aumentos de benefícios de cunho indenizatório.

Estados e municípios – para os entes federativos, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário poderão usar os gatilhos de contenção de gastos se as despesas correntes passarem de 95% das receitas correntes. Nesses casos, ficam vedados:

- aumentos, reajustes ou adequações de salários, exceto quando por determinação judicial transitada em julgado;
- criação de cargos, empregos ou funções que aumentem as despesas;
- alterações em carreiras que aumentem despesas;
- admissões ou contratações, salvo reposições em cargos de chefia ou direção que não aumentem despesas, reposições por vacância em cargos efetivos ou vitalícios e contratações temporárias excepcionais;
- realização de concursos públicos;
- criação ou aumento de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios, incluindo os indenizatórios;
- criação de despesas obrigatórias;
- medidas que aumentem despesas acima da inflação;

- criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, remissões, renegociações ou refinanciamento de dívidas que ampliem despesas com subsídios e subvenções;
- concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária;

Também ficam suspensos atos que possam aumentar despesas de pessoal, progressão e promoção funcional de servidores. Isso inclui os que trabalham em empresas públicas e em sociedades de economia mista que recebem recursos do poder público.

Os governadores e prefeitos poderão usar essas ferramentas quando a despesa corrente superar 85% da receita corrente. Nesse caso os atos têm validade por, no máximo, 180 dias, se não houver aprovação do Legislativo.

A proposta segue agora para a Câmara dos Deputados.

SENADO APROVA PEC QUE LIBERA R\$ 44 BI PARA AUXÍLIO EMERGENCIAL

em 1º turno. Ainda falta 2ª votação

como será



gasto máximo
R\$ 44
bilhões



parcelas
4



pagamento
por meio de
aumento da
dívida pública

valores para cada tipo de beneficiário*



valor médio – R\$ 250



unifamiliar (pessoa que vive sozinha) – R\$ 175



mulheres chefes de família – R\$ 375

*valores serão estipulados pelo governo. Não há detalhamento na PEC

gastos com auxílio

- estão fora do teto de gastos
- não contam para o deficit primário
- não contam para Regra de Ouro*

*regra impede que despesas do dia a dia sejam pagas com dívida

contrapartidas fiscais



permite travar gastos de União, Estados e municípios quando despesas chegarem a 95% das receitas



permite pagar dívida com lucro de fundos públicos



obriga governo federal a criar plano de redução de gastos tributários em 8 anos



dá mais 5 anos para Estados pagarem precatórios –dívidas criadas por decisões judiciais



quando houver calamidade pública no futuro

- será decretada exclusivamente pelo Congresso
- Executivo poderá pedir aos congressistas
- PEC afrouxa regras de gastos para enfrentar emergência
- texto ativa gatilhos de controle nas outras despesas



próximos passos

- aprovação da Câmara
- edição de medida provisória pelo governo
- pagamento para a população

QUAIS GASTOS PODERIAM SER CORTADOS

entenda as regras de corte de despesa propostas pela PEC 186

os cortes serão permitidos quando
despesas ultrapassarem:



Unidades da
Federação

95%

das receitas



União*

95%

das receitas

o que poderá ser cortado

- aumentos, reajustes ou adequações de salários
- criação de cargos, empregos ou funções que aumentem as despesas
- alterações em carreiras que aumentem despesas
- admissões ou contratações
- realização de concursos públicos
- auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios, incluindo os indenizatórios
- novas despesas obrigatórias
- medidas que aumentem despesas acima da inflação
- programas de financiamento e renegociações que ampliem despesas
- incentivos e benefícios tributários

*despesa primária obrigatória

PODER 
360

Brasília, 04/03/2021
Jerusa Netto Ramos

REFERÊNCIAS:

- PODER 360º - Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/senado-aprova-pec-emergencial-com-r-44-bi-para-auxilio-em-1o-turno/>
- AGÊNCIA SENADO – Disponível em:
<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/04/com-espaco-para-novo-auxilio-pec-emergencial-e-aprovada-e-vai-a-camara>