

# PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019

Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia de Covid-19.

**Autor(a):** SENADO FEDERAL

**Relator(a):** Deputado DANIEL FREITAS

### I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 186, de 2019, altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal (CF) e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de

despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia de Covid-19.

Após a tramitação no Senado Federal, com a aprovação em dois turnos naquela casa, chega à Câmara dos Deputados o texto da PEC com as alterações listadas a seguir.

Em seu **art. 1º**, a PEC 186, de 2019, propõe as seguintes **alterações ao texto da Constituição Federal**:

- O art. 29-A é alterado em seu caput para que sejam incluídos os gastos com inativos e pensionistas aos limites de despesa total do Poder Legislativo Municipal.
- É acrescentado o § 16 ao art. 37, estabelecendo a obrigatoriedade de os órgãos e entidades da Administração Pública, individual ou conjuntamente, realizarem avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei, que estabelecerá a forma como será feita essa avaliação.
- É acrescentado o inciso XVIII ao art. 49, que trata das competências exclusivas do Congresso Nacional, estabelecendo a competência de decretar o estado de calamidade pública de âmbito nacional, para fins de regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações (arts. 167-B a 167-G).
- Ao art. 84, que trata das competências privativas do Presidente da República, é acrescentado o inciso XVIII, que estabelece a competência de propor ao Congresso Nacional a decretação de calamidade pública de âmbito nacional (para fins dos arts. 167-B a 167-G).
- Na seção de normas gerais de finanças públicas, ao art. 163:

- o é acrescentado o **inciso VIII**, que estabelece que **lei complementar** disporá sobre **sustentabilidade da dívida pública**, de modo a especificar: os indicadores de sua apuração, os níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; a trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; as medidas de ajuste, suspensões e vedações; e o planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida; ou seja, lei complementar federal estabelecerá normas gerais de sustentabilidade da dívida pública.
- o é acrescentado o parágrafo único, estabelecendo que a lei complementar de que trata o inciso VIII poderá autorizar a aplicação de vedações previstas no art. 167-A.
- É acrescentado o art. 164-A, que estabelece, no seu caput, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis na forma da lei complementar do art. 167, VIII. O seu parágrafo único estabelece que a elaboração e execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.
- No art. 165, que trata da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):
  - o o § 2º é alterado para que a LDO passe a estabelecer diretrizes de política fiscal e as respectivas metas, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública. Na



alteração proposta, foi suprimido o trecho “incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente” que consta no texto original da CF.

- o É acrescentado o § 16 que estabelece que a Lei do Plano Plurianual (PPA), a LDO, e a Lei Orçamentária Anual (LOA) deverão observar no que couber os resultados do monitoramento e da avaliação de políticas públicas prevista no § 16 do art. 37.
- No art. 167, que trata das vedações nos orçamentos:
  - o O **inciso IV**, que trata da vedação de vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, **é alterado para que todas as receitas públicas, e não somente às receitas de impostos, sejam completamente desvinculadas.** Entretanto, são acrescentadas as seguintes alíneas com as exceções:
    - a) as receitas oriundas da arrecadação de taxas, contribuições, doações e empréstimos compulsórios, de atividades de fornecimento de bens ou serviços facultativos e da exploração econômica do patrimônio próprio dos órgãos e entidades da administração, remunerados por preço público, bem como o produto da aplicação financeira desses recursos, transferências recebidas para o atendimento de finalidades determinadas e as receitas de capital;
    - b) a repartição entre os entes federados do produto da arrecadação das receitas a que

se referem o § 1º do art. 20 (participação dos entes federativos no resultado da exploração de petróleo e gás natural, recursos hídricos para geração de energia elétrica, de recursos minerais, ou compensação financeira pela exploração), o inciso III do parágrafo único do art. 146 (repartição do recolhimento do Simples) e os arts. 157 (receitas tributárias dos Estados), 158 (receitas tributárias dos Municípios) e 159 (entrega de receitas tributárias da União aos demais entes federativos), bem como a destinação a que se referem o § 5º do art. 153 (IOF sobre ouro ativo financeiro) e a alínea “c” do inciso I do art. 159 (destinação dos recursos aos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste);

- c) a repartição com Estados e Municípios dos recursos financeiros oriundos da concessão florestal;
- d) a repartição com Municípios e o Distrito Federal dos recursos provenientes de taxa de ocupação, foro e laudêmio;
- e) a prestação de garantias na contratação de operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º;
- f) a vinculação permitida pelo § 4º deste artigo (vinculação de receita dos impostos dos Estados, dos Municípios, e das receitas da repartição de tributos pertencentes a esses entes federativos,

para pagamento de débitos com a União e para prestação de garantia ou contragarantia);

- g) a receita destinada por legislação específica ao pagamento de dívida pública;
- h) as receitas destinadas ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social;
- i) as receitas destinadas ao Fundo de Amparo ao Trabalhador;
- j) as restituições de benefícios assistenciais e previdenciários;
- k) a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, e 212;
- l) a destinação de recursos e as receitas vinculadas a programas instituídos por lei para financiamento a estudantes de cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pela União com essa finalidade (Programa Prouni);
- m) os recursos destinados aos fundos:
  - 1. previstos nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo, inclusive no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
  - 2. criados para operacionalizar vinculações de receitas estabelecidas nas Constituições e



Leis Orgânicas de cada ente federativo;

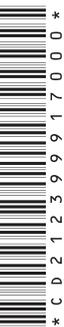
- 3. destinados à prestação de garantias e avais;
- 4. previstos no art. 76-A, parágrafo único, inciso V, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal);
- 5. 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), Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal (Funapol), Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA) e Fundo Nacional da Cultura (FNC);
  - n) as receitas de interesse à defesa nacional e as destinadas à atuação das Forças Armadas.
- É acrescentado o inciso XIV, que veda a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem

- ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da Administração Pública.
- o O § 4º é alterado para permitir a vinculação do montante transferido pela União ao Fundo de Participação dos Municípios oriundo do produto da arrecadação do imposto sobre a renda e sobre produtos industrializados para pagamento de débitos com a União e para prestação de garantia ou contragarantia.
  - o O § 6º é acrescentado, dispondo que, para fins da apuração ao término do exercício financeiro do cumprimento do limite de que trata o inciso III (cumprimento da “regra de ouro”), as receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal (ou seja, dívida relativa a emissão de títulos públicos) somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa.
  - É acrescentado o **art. 167-A**, que estabelece a **possibilidade de aplicação de mecanismos de ajuste fiscal por cada um dos poderes dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**. Quando for apurado que, no período de 12 (doze) meses, **a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento)**, no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente,

enquanto permanecer a situação, aplicar os seguintes mecanismos:

- No inciso I, vedação da:
  - a) concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;
  - b) criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
  - c) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
  - d) admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas:
    - 1. as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa;
    - 2. as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;
    - 3. as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37; e
    - 4. as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;

- e) realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas na alínea “d”;
  - f) criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores, empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;
  - g) criação de despesa obrigatória;
  - h) adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º;
  - i) criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;
  - j) concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária;
- No inciso II, suspensão de progressão e de promoção funcional em carreira de agentes



- públicos, quando o respectivo interstício se encerrar no exercício financeiro mencionado no caput, excetuadas aquelas que implicarem provimento de cargo ou emprego anteriormente ocupado por outro agente.
- o No § 1º desse art. 167-A, propõe-se a **possibilidade de antecipação dos gatilhos por parte do Poder Executivo** quando for apurado que **a despesa corrente supera 85% (oitenta e cinco por cento) da receita corrente**, sem exceder o percentual mencionado no caput. Nesse caso, as medidas nele indicadas podem ser, no todo ou em parte, implementadas por atos do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata, sendo facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-las em seus respectivos âmbitos.
  - o O § 2º estabelece que o ato do Poder Executivo previsto no § 1º deve ser submetido, em regime de urgência à apreciação do Poder Legislativo. Já o **§ 3º** estabelece que o **ato perde a eficácia, reconhecida a validade dos atos praticados**, quando:
    - rejeitado pelo Poder Legislativo;
    - transcorrido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias sem que se ultime a sua apreciação; ou
    - apurado que não mais se verifica a hipótese do § 1º, mesmo após a sua aprovação pelo Poder Legislativo.
  - o O § 4º do art. 167-A estabelece que a apuração dos gatilhos será feita bimestralmente; e o § 5º

estabelece que o período em que vigorar a medida do inciso II (suspensão das progressões) não é considerado para futuras progressões ou promoções funcionais, sem prejuízo:

- do aproveitamento, para tal fim, da fração de tempo que tenha se acumulado anteriormente ao início da vigência da vedação;
  - da concessão, durante o referido período, das promoções e progressões cujo interstício tenha se encerrado antes da entrada em vigor da suspensão.
- o O § 6º estabelece que as disposições de que trata este artigo:
- não constituem obrigação de pagamento futuro pelo ente da Federação ou direitos de outrem sobre o erário; e
  - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.
- o Já o § 7º do artigo estabelece uma punição ao ente federativo que ultrapassar o limite do caput, ainda que a adoção de medidas seja facultativa por cada um dos poderes. Nesse caso, **até que todas as medidas previstas nos seus incisos tenham sido adotadas por todos os Poderes e órgãos nele mencionados**, de acordo com declaração do respectivo Tribunal de Contas, **é vedada**:

- a concessão, por qualquer outro ente da Federação, de garantias ao ente envolvido;
  - a tomada de operação de crédito por parte do ente envolvido com outro ente da Federação, diretamente ou por intermédio de seus fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, ressalvados os financiamentos destinados a projetos específicos celebrados na forma de operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento.
- São acrescentados os arts. 167-B a 167-G que estabelecem **o regime extraordinário, financeiro e de contratações, na União, no caso de vigência de estado de calamidade pública de âmbito nacional, decretado pelo Congresso Nacional por iniciativa privativa do Presidente da República**, que replicam parte das regras previstas ao chamado “orçamento de guerra” da Emenda Constitucional nº 106, de 2020.
  - O art. 167-B dispõe que, durante a vigência do estado de calamidade pública, a União deve adotar o regime extraordinário para atender às necessidades dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular de despesas públicas.
  - O art. 167-C estabelece que, com o propósito exclusivo de enfrentamento da calamidade pública e de seus efeitos sociais e econômicos, no seu período de duração, o Poder Executivo federal pode adotar

processos simplificados de contratação de pessoal, em caráter temporário e emergencial, e de obras, serviços e compras que assegurem, quando possível, competição e igualdade de condições a todos os concorrentes, dispensada a observância dos limites de despesa de pessoal (§ 1º do art. 169) nas contratações temporárias (inciso IX do art. 37), limitada a dispensa às situações de que trata o referido inciso, sem prejuízo do controle dos órgãos competentes.

- Já o art. 167-D dispõe que as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. O seu parágrafo único estabelece que, durante a vigência da calamidade pública, não se aplica o disposto no art. 195, § 3º (vedação de contratação e de concessão de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios a pessoa jurídica em débito com a seguridade social).
- O art. 167-E dispensa o cumprimento da “regra de ouro” do orçamento (art. 167, III), durante a vigência da calamidade pública.
- O art. 167-F estabelece que, durante a vigência da calamidade pública de âmbito nacional:

- o são dispensados, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública, os limites, as condições e demais restrições aplicáveis à União para a contratação de operações de crédito, bem como sua verificação;
- o o superávit financeiro apurado em 31 de dezembro do ano imediatamente anterior ao reconhecimento pode ser destinado à cobertura de despesas oriundas das medidas de combate à calamidade pública de âmbito nacional e ao pagamento da dívida pública.
- o De acordo com o seu § 1º, lei complementar pode definir outras suspensões, dispensas e afastamentos aplicáveis durante a vigência do estado de calamidade pública de âmbito nacional.
- o De acordo com o § 2º, o uso do superávit financeiro do exercício anterior para pagamento de despesas para combate à calamidade pública e para o pagamento da dívida não se aplica às fontes de recursos:
  - decorrentes de repartição de receitas a Estados, Distrito Federal e Municípios;
  - decorrentes das vinculações estabelecidas pelos arts. 195 (seguridade social), 198 (aplicação mínima em saúde), 201 (previdência social), 212 (aplicação mínima em educação), 212-A (Fundeb) e 239 (PIS/PASEP); e
  - destinadas ao registro de receitas oriundas da arrecadação de doações ou de empréstimos compulsórios, de

transferências recebidas para o atendimento de finalidades determinadas ou das receitas de capital produto de operações de financiamento celebradas com finalidades contratualmente determinadas.

- Já o art. 167-G estabelece que, **na hipótese da decretação da calamidade pública, aplicam-se à União as vedações e suspensões previstas no art. 167-A.**
  - Segundo o § 1º, na hipótese de medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração, não são aplicadas as vedações das alíneas “b” (criação de cargo, emprego e função com aumento de despesa), “d” (admissão ou contratação de pessoal), “g” (criação de despesa obrigatória), “i” (criação de linhas de financiamento, remissão e renegociação ou refinanciamento de dívidas que gerem aumento de despesas com subsídios) e “j” (concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária) do inciso I desse artigo.
  - O § 2º dispõe que, **na hipótese da decretação da calamidade pública, não se aplica o percentual da alínea “c” do inciso I do art. 159 (entrega de 3% do IR e do IPI aos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste), devendo o montante transferido ser o mesmo do exercício anterior ao da decretação.**
  - O § 3º estabelece uma **punição aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não**

aplicarem as vedações e suspensões previstas no caput do artigo, no caso da decretação da calamidade, de modo que, eles estarão submetidos às mesmas restrições do art. 167-A, § 7º, até que adotem as vedações e suspensões em sua integralidade, enquanto perdurarem os seus efeitos para a União.

- Ao art. 168, que trata do repasse de duodécimos aos demais poderes, são acrescentados:
  - o § 1º, que veda a transferência a fundos dos recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais; e
  - o § 2º, que dispõe que o saldo financeiro decorrente dos recursos entregues na forma do caput deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte.
- Por fim, o caput do art. 169 é alterado para incluir os pensionistas nos limites de despesas com pessoal da União, dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios.

No seu **art. 2º**, a PEC 186, de 2019, propõe as seguintes **alterações ao texto do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)**:

- O art. 101, que trata do prazo para quitação dos precatórios em mora por parte dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, foi alterado de modo que eles terão mais 5 anos para quitação dos seus débitos vencidos, ou seja, o prazo passa de 31 de dezembro de 2024 para 31 de dezembro de 2029.

- No caput do **art. 109**, que trata das **vedações ao descumprimento do teto de gastos**, propõe-se a **alteração da sistemática de aplicação das vedações**. No atual art. 109, as vedações previstas nos seus incisos eram aplicadas somente após o estouro do teto de gastos. Com a modificação proposta, antes da aprovação da LOA, se for verificado que a proporção da despesa obrigatória primária for superior a 95% da despesa primaria, aplicam-se as vedações ao poder ou órgão até o final do exercício a que se refere a LOA. Assim, as medidas de vedação são acionadas antes de seu efetivo descumprimento antes da aprovação da LOA, e não a posteriori.
  - O inciso I é alterado, na parte que trata das exceções à vedação da concessão de reajuste salarial, em seu final, de “determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional” para “determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo”.
  - Já o inciso IV é alterado, na parte que trata das ressalvas às admissões e contratações de pessoal, acrescentando a possibilidade de contratações temporárias (art. 37, IX) e as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares.
  - O inciso VI é alterado, na parte que trata da vedação à criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, de modo a incluir vedação às que se sejam de cunho indenizatório, e que sejam em



- benefício dos dependentes. Entretanto, cria-se a ressalva à vedação no caso de criação ou majoração derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das vedações.
- o É acrescentado o inciso IX que inclui a vedação ao aumento do valor de benefícios de cunho indenizatório destinados a qualquer membro de Poder, servidor ou empregado da administração pública e a seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas.
  - o O § 1º é alterado, no trecho “quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos” para “quando acionadas as vedações para qualquer dos órgãos”.
  - o Já o § 2º é modificado, no seu caput, de modo que as vedações previstas nos seus incisos sejam aplicadas apenas no caso de acionamento para o Poder Executivo da União.
  - o O § 3º é alterado, no trecho “No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”, para “Caso as vedações de que trata o caput sejam acionadas”.
  - o O § 4º é completamente reescrito, de modo que as disposições do artigo:
    - não constituem obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário;



- não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas; e
  - aplicam-se também a proposições legislativas.
- o É acrescentado o § 5º, dispondo que, adicionalmente às vedações, ficam suspensas a progressão e a promoção funcional em carreira de agentes públicos, excetuadas aquelas que implicarem provimento de cargo ou emprego anteriormente ocupado por outro agente, enquanto perdurar o descumprimento do limite referido no caput.
- o Também é acrescentado o § 6º, que estabelece que, para fins de aplicação do § 5º:
- durante o período de suspensão, ficam vedados quaisquer atos que impliquem reconhecimento, concessão ou pagamento de progressão e promoção, não se derivando dessa suspensão quaisquer efeitos obrigacionais futuros, salvo a concessão de progressão, e promoção cujo respectivo interstício tenha sido encerrado antes da entrada em vigor da suspensão;
  - decorrido o período de suspensão, os respectivos critérios existentes até a data de promulgação desta Emenda Constitucional voltam a gerar efeitos, podendo ser computado resíduo ou fração

de tempo que tenha sido acumulado exclusivamente no período anterior à data de início do regime de que trata este artigo.

- o Por fim, o § 7º estabelece que as vedações dos incisos II (criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa), IV (admissão ou contratação de pessoal), VII (criação de despesa obrigatória) e VIII (adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação) do caput e no § 2º (vedações previstas ao Poder Executivo) não se aplica a medidas de combate a calamidade pública nacional cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

No seu **art. 3º**, a PEC 186, de 2019, propõe, durante o exercício financeiro de 2021, a dispensa da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa, de proposição legislativa com propósito de conceder **auxílio emergencial residual** para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia de Covid-19.

No § 1º desse artigo, é estabelecido o limite de R\$ 44 bilhões para que essas despesas não sejam consideradas para fins da apuração da meta de resultado primário da LDO para 2021 (Lei nº 14.116, de 2020) e para os limites de despesas primárias do teto de gastos para o Poder Executivo (ADCT, art. 107, I).

O § 2º estabelece que as operações de crédito realizadas para custear a concessão desse auxílio ficam ressalvadas do limite da “regra de ouro” (art. 167, III).

Já o § 3º estabelece que essa despesa deve ser atendida por meio de crédito extraordinário. O § 4º prevê que a abertura desse crédito extraordinário não depende da observância dos requisitos do art. 167, § 3º



(atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública).

O § 5º prevê que o disposto nesse artigo se aplica apenas à União, vedada a sua adoção pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

O **art. 4º** da PEC estabelece que o Presidente da República deve encaminhar, em até 6 meses após a promulgação da Emenda Constitucional, **plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária**, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros.

O § 1º estabelece que as proposições legislativas devem propiciar, em conjunto, redução dos incentivos e benefícios tributários:

- de pelo menos 10%, para o exercício em que forem encaminhadas; e
- de modo que esse montante, no prazo de 8 anos, não ultrapasse 2% do produto interno bruto (PIB).

O § 2º excetua os seguintes incentivos e benefícios do plano de redução:

- estabelecidos com fundamento na alínea “d” do inciso III e no parágrafo único do art. 146 da Constituição (Simples nacional);
- concedidos a entidades sem fins lucrativos com fundamento na alínea “c” do inciso VI do art. 150 e no § 7º do art. 195 da Constituição (imunidades tributárias às entidades sem fins lucrativos);
- concedidos aos programas de que trata a alínea “c” do inciso I do art. 159 da Constituição (Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste);
- relativos ao regime especial estabelecido nos termos do art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais

Transitórias (Zona Franca de Manaus) e às áreas de livre comércio e zonas francas estabelecidas na forma da lei;

- relacionados aos produtos que compõem a cesta básica; e
- concedidos aos programas estabelecidos em lei destinados à concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes de cursos superiores em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos (programa Prouni).

O § 3º define que, para efeitos desse artigo, considera-se incentivo ou benefício de natureza tributária aquele assim definido na mais recente publicação do demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, que acompanha o projeto de lei orçamentária (art. 165, § 6º).

Já o § 4º dispõe que lei complementar tratará de:

- critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa;
- regras para a avaliação periódica obrigatória dos impactos econômico-sociais desses incentivos ou benefícios, com divulgação irrestrita dos respectivos resultados;
- redução gradual de incentivos fiscais federais de natureza tributária, sem prejuízo do plano emergencial de que trata o caput.

O **art. 5º** da PEC 186, de 2019, estabelece que, até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação da Emenda

Constitucional, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo, apurados ao final de cada exercício, poderá ser destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente.

O § 1º dispõe que, se o ente não tiver dívida pública a amortizar, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo será de livre aplicação.

Entretanto, o § 2º dispõe que esse artigo não se aplica:

- aos fundos públicos de fomento e desenvolvimento regionais, operados por instituição financeira de caráter regional; e
- aos fundos ressalvados no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal (com a nova redação).

O **art. 6º revoga:**

- o art. 91 do ADCT (entrega de recursos pela União aos Estados e ao Distrito Federal, em compensação pela desoneração de ICMS às exportações – “Lei Kandir”); e
- o § 4º do art. 101 do ADCT (concessão de linha de crédito especial para pagamento dos precatórios submetidos ao regime especial de pagamento).

Por fim, o **art. 7º** trata da cláusula de vigência, dispondo que a Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, exceto quanto à alteração do art. 29-A da Constituição Federal, a qual entra em vigor a partir do início da primeira legislatura municipal após a data de publicação da Emenda Constitucional (a partir de 2025).

A matéria foi distribuída à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), para análise de sua admissibilidade, e à Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre a PEC nº 186, de 2019, para análise do mérito.

Na CCJC, foi aprovada a admissibilidade da PEC em 9/3/2021.

Foi aprovado requerimento de urgência, estando a matéria pronta para apreciação em Plenário.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

O texto da PEC 186, de 2019, aprovado pelo Senado Federal, tem o objetivo de inaugurar um novo marco fiscal no Brasil, aglutinando medidas que buscam o equilíbrio das contas públicas em longo prazo, bem como dar condições para que os entes federativos possam agir de forma coordenada, em situações de calamidade pública, tal como a que vivenciamos com a pandemia de COVID-19.

A PEC 186, de 2019, em seu teor original, era ambiciosa e focalizada. Ao Substitutivo, junta-se o conteúdo da PEC do Pacto Federativo (PEC nº 188, de 2019), de alcance diverso, também amplo, votado a tempo de indicar que estará assegurada em alguma medida contenção de gastos (compensação financeira), e também incorpora elementos da PEC nº 187, de 2019 (PEC da desvinculação de fundos), ainda que de uma forma menos explícita.

Também foram incorporadas ao texto as regras de regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações da Emenda Constitucional nº 106, de 2020 (“Orçamento de Guerra”), que tinha vigência apenas para o exercício financeiro de 2020, de modo a permitir que elas sejam utilizadas sempre que for decretada uma calamidade pública nacional.

A PEC também viabiliza a criação do auxílio emergencial residual, com um valor limitado a R\$ 44 bilhões, no exercício financeiro de 2021. A PEC não estabelece a forma de concessão do auxílio, de modo que a distribuição desses recursos ficará a cargo do Poder Executivo. Sabemos que a pandemia de COVID-19, além das inestimáveis perdas humanas, reduziu a atividade econômica e a oferta de empregos, o que torna a oferta do auxílio emergencial fundamental neste momento. Entretanto, entendemos que a



medida deve ser fiscalmente responsável, levando em conta a trajetória da dívida pública no longo prazo, de modo a não prejudicar as gerações futuras. Assim, o estabelecimento de um teto para as despesas decorrentes da concessão do auxílio nos parece medida adequada.

Por fim, a PEC também pretende promover a desvinculação de recursos de fundos, de modo a permitir que o superávit financeiro dos fundos públicos do Poder Executivo poderá ser utilizado até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação da PEC, para amortização da dívida pública do respectivo ente. Assim, há maior flexibilidade dos gestores públicos para utilização dos recursos financeiros à disposição, evitando-se que sejam obrigados a buscarem recursos no mercado financeiro, enquanto possuem recursos em caixa à disposição.

#### **Mecanismos de ajuste fiscal:**

Em suma, a PEC cria três mecanismos de ajuste fiscal, cujos principais elementos podem ser resumidos no quadro seguinte:



### Quadro 1 - Mecanismos de Ajuste Fiscal previstos na PEC nº 186, de 2019

Item	Decreto de Calamidade Pública Nacional (arts. 167-B e 167-G da PEC)	Emergência Fiscal nos Estados/DF e Municípios (art. 167-A)	Emergência Fiscal na União (art. 109 ADCT)
<b>Objetivo</b>	Compensar o aumento do endividamento decorrente do regime extraordinário fiscal.	Assegurar o mínimo de poupança correntes aos entes subnacionais.	Limitar o crescimento das despesas primárias (obrigatórias) da União.
<b>Abrangência</b>	União (regime obrigatório)	Estados/DF e Municípios (regime facultativo)	União (regime obrigatório)
<b>Gatilho/apuração</b>	Vigência do Decreto de Calamidade Pública Nacional	Relação DC/RC ultrapassa (85%) 95% nos últimos 12 meses; apuração bimestral	Relação DOP/DPT ultrapassa 95% na aprovação da LOA
<b>Medidas de Correção</b>	Vedações e Suspensões do art.167-A (=109ADCT). Uso do superávit financeiro.	Vedações e Suspensões do art. 167-A (=109ADCT), facultativas aos entes.	Vedações e Suspensões do art. 109 ADCT. Uso de superávit financeiro.
<b>Duração das medidas</b>	Somente no ano de vigência do decreto de calamidade pública nacional.	Enquanto perdurar a situação (vide gatilho).	Enquanto perdurar a situação (vide gatilho)
<b>Sanções específicas</b>	-	Art. 167, § 7º (se DC/RC > 95% e se o ente não aplicar medidas: sem aval e OC).	-

Obs.: DC: Despesa Corrente, RC: Receita Corrente; DO: Despesa Obrigatória; DTP: Despesa Total do Teto Primário

#### Estado de emergência fiscal da União (ADCT, art. 109):

O acionamento dos gatilhos originários da EC nº 95, de 2016, no âmbito do Novo Regime Fiscal, que antes dependia do descumprimento do limite individualizado (art. 109, caput), hipótese que podia trazer risco de responsabilização aos gestores, sofre alteração significativa com a promulgação desta PEC.

O indicador passa a ser a relação entre as despesas primárias obrigatórias e o teto individualizado, que não poderá ultrapassar 95% por Poder



ou órgão autônomo (art. 2º), que se encontram abaixo desse nível, exceto a DPU, por causa do uso ímpar de classificações orçamentárias.

Ressalte-se que o parâmetro da União é o teto de gastos, considerando que a União já se encontra em situação de déficit fiscal desde 2014, ou seja, suas receitas primárias atualmente são inferiores às despesas primárias. Com essas alterações, pretende-se em longo prazo inverter essa situação de déficit, para que o Brasil possa honrar com os seus compromissos e diminuir o seu endividamento.

O mecanismo é acionado, para cada Poder e órgão autônomo, a partir da constatação, na aprovação da lei orçamentária que a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária supera 95%. As medidas são aquelas dos incisos do (novo) art. 109 do ADCT, as quais consistem em vedações e suspensões. A duração é enquanto perdurar a situação (vigência da LOA que descumpra o limite), apuração renovada dentro do período do novo regime fiscal.

Os gatilhos aplicam-se ao Poder ou órgão para os quais esse limite for ultrapassado, até o final do exercício a que se refere orçamento, sem prejuízo de outras medidas de ajuste.

Segundo informações da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados (Conof/CD) baseadas no PLOA 2021, ainda em tramitação no Congresso Nacional, temos a seguinte situação relativa aos limites do teto de gastos.

### **Tabela 1 – Limite Individualizado (teto despesa primária) X Despesa Obrigatória, Por Poder ou Órgão - PLOA 2021**



Poder ou Órgão Autônomo	R\$ 1,00		
	Limite Individualizado	Despesa Obrigatória	%
<b>PODER EXECUTIVO</b>	1.421.542.399.568	1.313.145.161.706	<b>92,4%</b>
<i>PODER LEGISLATIVO</i>	<i>12.837.457.006</i>	<i>11.033.807.990</i>	<i>86,0% (média)</i>
Câmara dos Deputados	6.166.105.759	5.215.753.280	84,6%
Senado Federal	4.538.770.955	3.969.483.596	87,5%
Tribunal de Contas da União	2.132.580.292	1.848.571.114	86,7%
<i>PODER JUDICIÁRIO</i>	<i>44.188.839.202</i>	<i>38.497.915.713</i>	<i>87,1% (média)</i>
Supremo Tribunal Federal	659.502.758	483.501.330	73,3%
Superior Tribunal de Justiça	1.550.142.432	1.222.022.204	78,8%
Justiça Federal	11.435.830.108	10.097.025.000	88,3%
Justiça Militar da União	557.180.051	477.230.966	85,7%
Justiça Eleitoral	7.535.638.049	5.665.247.045	75,2%
<b>Justiça do Trabalho</b>	<b>19.495.006.562</b>	<b>18.011.533.287</b>	<b>92,4%</b>
Justiça do Distrito Federal e Territórios	2.754.114.967	2.454.074.271	89,1%
Conselho Nacional de Justiça	201.424.275	87.281.610	43,3%
<b>DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO</b>	<b>559.440.788</b>	<b>555.815.788</b>	<b>99,4%</b>
<i>MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO</i>	<i>6.808.308.501</i>	<i>5.736.706.229</i>	<i>84,3% (média)</i>
Ministério Público da União	6.722.748.792	5.685.822.845	84,6%
Conselho Nacional do Ministério Público	85.559.709	50.883.384	59,5%

Fonte: SIGA, em 1º de março de 2021.

Para o Poder Executivo, estima-se que somente serão acionados os gatilhos a partir de 2024.

Outras alterações nos incisos I, VI e IX do art. 109 do ADCT foram feitas para dar maior segurança jurídica nos casos de aumento de despesa derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de contenção de gastos (“gatilhos do teto”).

Incluem-se os incisos I e II ao art. 109, §4º, dispositivos similares aos vigentes no art. 112 do ADCT. O disposto nos mecanismos de ajuste fiscal previstos não constitui obrigação futura de pagamento pela União ou direitos de outrem sobre o erário, bem como não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas, adicionando-



se que também se aplicam às proposições legislativas (art. 109, §4º, III, ADCT).

Entre as alterações que a PEC pretende fazer, inclui-se a do inciso IV do art. 109 do ADCT, no que tange à admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvando-se também as contratações temporárias de excepcional interesse público e as contratações de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares. Incluiu-se o inciso IX, no citado art. 109, para vedar aumento do valor de benefícios indenizatórios destinados a qualquer membro de Poder, servidor ou empregado da administração pública e a seus dependentes.

Além disso, a PEC, pretende suspender a edição de atos que impliquem aumento de despesa de pessoal, durante o período de aplicação dos gatilhos do teto de gasto, bem como a progressão e a promoção funcional em carreiras de agentes públicos, incluindo empresas públicas e sociedades de economia mista dependentes. Excetuava-se dessa regra os casos em que promoção ou progressão aconteça para cargo anteriormente ocupado por outro agente e que esteja vago (art. 109, §5º, ADCT na forma do Substitutivo aprovado pelo Senado Federal).

No que tange às alterações ao art. 109 do ADCT, entendemos que a proposição deverá ser aprovada, uma vez que essas medidas são necessárias para assegurar que não haja crescimento das despesas obrigatórias no âmbito da União, durante o estado de emergência fiscal.

### **Estado de emergência fiscal para Estados, DF e municípios (art. 167-A):**

O art. 167-A faculta aos entes federados aplicar medidas de ajuste fiscal, expressas em “vedações” e “suspensões” se e enquanto a relação entre despesas correntes e receitas correntes, nos doze meses, no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, superar 95%.

Adicionalmente, quando a relação entre a despesa corrente superar 85% da receita corrente, sem exceder o percentual de 95%, os gatilhos



poderão ser acionados, no todo ou em parte, por “ato” do Chefe do Poder Executivo, com vigência imediata, mas com posterior submissão para apreciação pelo Poder Legislativo local (art. 167-A, §§ 1º a 5º). No Legislativo, perderá a eficácia se for rejeitado, ou quando transcorrido o prazo de 180 dias sem que se ultime sua apreciação, ou, ainda, quando não mais se verificar o percentual determinado na relação entre a despesa corrente e a receita corrente.

Embora seja uma faculdade, o § 7º do mesmo artigo prevê que, na hipótese de o limite superar a relação de 95%, veda-se a concessão/obtenção de garantias e a realização de operações de crédito com outro ente (usualmente a União), até que todas as medidas tenham sido adotadas por todos os Poderes e órgãos do estado, DF ou município, de acordo com declaração do respectivo Tribunal de Contas.

O cumprimento das vedações cabe a cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) ou ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto remanescer a situação. Deve abranger a obrigação de abstenção de edição de atos administrativos e também daqueles que dependem de aprovação ou sanção.

As medidas correspondem à contenção de novas despesas (obrigatórias), além de se vedar a concessão de benefícios e incentivos tributários (que afetam as receitas).

Assim, podem ser vedadas:

- a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder, servidores civis e militares, e empregados públicos, ressalvados os casos derivados de sentença judicial e de determinação legal anterior ao início da aplicação dos gatilhos. (art. 167-A, I, “a”)
- a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa. (art. 167-A, I, “b”)
- a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa (art. 167-A, I, “c”)



- a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, e a contratação temporária em caso de necessidade de excepcional interesse público. (art. 167-A, I, “d”)
- a realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias. (art. 167-A, I, “e”)
- a criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores, empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes. (art. 167-A, I, “f”)
- a criação de despesa obrigatória (art. 167-A, I, “g”)
- a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a manutenção da correção do salário mínimo. (art. 167-A, I, “h”)
- a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções. (art. 167-A, I, “i”)
- a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. (art. 167-A, I, “j”)

Durante o período de aplicação dos “gatilhos”, fica suspensa a progressão e a promoção funcional em carreira de agentes públicos, excetuadas aquelas que implicarem provimento de cargo ou emprego anteriormente ocupado por outro agente (art. 167-A, § 5º).

A Tabela 2, elaborada pela Conof/CD, apresenta o indicador da relação despesa corrente sobre receita corrente em 2020. Constata-se que, no



último ano, apenas MG, RN e RS estariam acima do limite estabelecido na PEC.

**Tabela 2 – Indicador Despesa Corrente /Receita Corrente, Por UF - 2020**

R\$ bilhões				
UF	Despesas Correntes		Receitas Correntes	
	Total	Total	Total	Indicador DC/RC
AC	6,22	6,81	91,34%	
AL	9,14	11,33	80,70%	
AP	5,02	7,21	69,67%	
AM	20,22	22,49	89,90%	
BA	44,84	49,42	90,73%	
CE	24,78	28,33	87,46%	
DF	24,26	26,45	91,73%	
ES	15,31	18,39	83,26%	
GO	26,83	29,26	91,72%	
MA	15,93	17,69	90,07%	
MT	18,20	23,69	76,86%	
MS	14,22	17,27	82,36%	
<b>MG</b>	<b>100,61</b>	<b>103,83</b>	<b>96,90%</b>	
PA	27,66	31,12	88,89%	
PB	10,37	12,18	85,09%	
PR	40,91	45,57	89,78%	
PE	36,63	39,03	93,86%	
PI	11,13	13,51	82,40%	
RJ	63,01	66,97	94,10%	
<b>RN</b>	<b>12,66</b>	<b>13,23</b>	<b>95,70%</b>	
<b>RS</b>	<b>61,82</b>	<b>62,91</b>	<b>98,27%</b>	
RO	7,44	9,51	78,21%	
RR	3,71	4,74	78,41%	
SC	25,76	29,58	87,08%	
SP	242,66	262,59	92,41%	
SE	9,25	10,16	90,98%	
TO	9,38	10,42	89,94%	
<b>Total</b>	<b>888,00</b>	<b>973,68</b>	<b>91,20%</b>	

Fonte: Anexo I do RREO do 6º bimestre disponível no Siconfi. Receita arrecadada e despesas empenhadas.

Consideramos que as alterações propostas pelo art. 167-A são oportunas e devem ser mantidas, uma vez que a saúde financeira da União também depende da saúde financeira dos Estados e dos Municípios. Portanto, essa proposta deverá ser aprovada.



## **Regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações em estado de calamidade pública de âmbito nacional:**

Incluiu-se na Constituição, dentre as competências do Congresso Nacional, a de decretar estado de calamidade pública de âmbito nacional (art. 49, XVIII), abrindo-se a possibilidade do gestor de se valer de regime extraordinário, o que vem acompanhado da necessidade de adoção de medidas de ajuste fiscal. Também é incluída a competência privativa do Presidente da República propor a decretação desse estado de calamidade pública (art. 84, XXVIII). Com isso, fica resolvida a celeuma sobre qual é o poder competente para a decretação de uma calamidade pública, como a que tivemos no ano passado, no começo da pandemia de COVID-19.

Decretada a calamidade, os arts. 167-B a 167-F disciplinam o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender as necessidades decorrentes de estado de calamidade pública de âmbito nacional.

O art. 167-C estabelece que o Poder Executivo Federal, no âmbito de suas competências, poderá adotar processos simplificados de contratação de pessoal, em caráter temporário e emergencial, e de obras, serviços e compras que assegurem, quando possível, competição e igualdade de condições a todos os concorrentes.

As proposições legislativas, bem como, os atos do Poder Executivo que tenham por objetivo o combate à calamidade, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita (art. 167-D).

Por seu turno, o parágrafo único do art. 167-D afasta, durante a vigência do estado de calamidade, o § 3º do art. 195 da Constituição, que

proíbe pessoa jurídica em débito com a seguridade social de contratar com o Poder Público e dele receber benefícios ou incentivos fiscais e creditícios.

O art. 167-E dispensa o cumprimento da regra de ouro durante o exercício financeiro em que for declarada calamidade pública de caráter nacional. Já o inciso I do art. 167-F dispensa os limites, as condições e demais restrições aplicáveis à contratação de operações de crédito.

O inciso II do art. 167-F define como fonte de recursos o superávit financeiro apurado em 31 de dezembro do ano anterior ao da decretação do estado de calamidade, que poderá ser destinado à cobertura de despesas oriundas das medidas de combate e pagamento da dívida.

Uma vez decretado o estado de calamidade pública de âmbito nacional, e estando vigente o referido regime extraordinário, ficam acionadas (automaticamente), a teor do art. 167-G, as vedações (similares àquelas atualmente previstas no Novo Regime Fiscal introduzido pela EC 95) e suspensões (progressões) previstas no art. 167-A, tanto para a União, quanto para Estados/DF e Municípios. As medidas permaneceriam aplicáveis até o encerramento da calamidade. (art. 167-G).

Adicionalmente, decretado o estado de calamidade pública de âmbito nacional, afasta-se o percentual de 3% de IR e IPI, previsto na alínea “c” do inciso I do art. 159 da Constituição, de modo que os repasses para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste serão efetuados nos mesmos montantes transferidos no exercício anterior à decretação da calamidade pública. Mesmo na hipótese de queda da receita desses impostos, o dispositivo garante o nível de repasse do ano anterior a esses Fundos.

Entendemos oportunas as alterações propostas, pois regulamentam de forma permanente como a União deverá lidar com calamidades públicas no futuro, tais como as vivenciadas pela pandemia de COVID-19. Portanto, elas devem ser aprovadas.

**Normas gerais de sustentabilidade da dívida pública por lei complementar:**



A PEC nº 186, de 2019, no art. 163, VIII, estabelece que lei complementar disporá sobre sustentabilidade da dívida, especificando, de forma exaustiva: a) indicadores de sua apuração; b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; d) medidas de ajuste, suspensões e vedações; e e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida. Essa lei complementar também poderá autorizar a aplicação de vedações similares aos gatilhos do teto de gastos, nos termos do art. 167-A da Constituição.

Na literatura econômica, a desigualdade intergeracional refere-se a situações em que a carga fiscal recai mais pesadamente sobre os jovens, que sobre os mais velhos. Dessa forma, o adiamento do ajuste fiscal diante da dívida e de déficits orçamentários piorará as perspectivas dos jovens, se adiante as taxas de juros vierem a ser aumentadas e se reduzir a atividade econômica.

Dessa forma, o princípio do equilíbrio fiscal entre gerações é o que fundamenta a chamada “regra de ouro”, como é conhecido o limite de que trata o art. 167, inciso III, da Constituição, fórmula que traduz, em última análise, a necessidade de equilíbrio do orçamento corrente de cada exercício.

A PEC também contempla no art. 164-A outra norma-princípio pela qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis que assegurem sua sustentabilidade.

Paralelamente, o § 2º do art. 165, que enuncia regra aplicável para todas as esferas de governo, afirma que a lei de diretrizes orçamentárias deverá ser elaborada em consonância com trajetória sustentável da dívida pública. Nesse sentido, a PEC reforça o disposto no art. 4º, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que determina que as metas fiscais devem ser consistentes com as premissas e os objetivos da política econômica nacional.



Tal lei também poderá autorizar a aplicação de vedações similares aos gatilhos do teto de gastos, nos termos do art. 167-A da Constituição.

Em relação a essa alteração, entendemos que ela é oportuna e deverá ser mantida, de modo que possam ser estabelecidas normas gerais sobre a sustentabilidade da dívida pública. Assim, estaremos resguardando o equilíbrio fiscal no nosso país para as próximas gerações.

### **Concessão de auxílio emergencial residual em 2021:**

O art. 3º da PEC nº 186, de 2019 estabelece para o exercício financeiro de 2021, que “a proposição legislativa com o propósito exclusivo de conceder auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da covid-19 fica dispensada da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa”.

Com o propósito exclusivo de conceder auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da covid-19, suspende-se assim a eficácia de regras fiscais: regra de ouro (inciso I, § 1º do art. 3º) e meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º da Lei nº 14.116, de 2020 - LDO 2021 (inciso II, § 1º do art. 3º). Entretanto, essa eficácia está limitada ao valor de R\$ 44 bilhões, no exercício financeiro de 2021.

A concessão de auxílio emergencial residual deverá ser custeada pela abertura de crédito extraordinário (§ 3º), independentemente do atendimento do requisito da imprevisibilidade (§ 4º), e que a despesa não necessita observar a “regra de ouro” prevista no art. 167, III, da CF (§ 2º). Pelo fato de ser aberta por crédito extraordinário, ela também está fora da observância do teto de gastos da União.

Não foi estabelecida na PEC como será a forma com que esse auxílio emergencial residual será concedido, ficando a cargo do Poder Executivo defini-la.

Ressaltamos também que essa concessão de auxílio emergencial residual independe de qualquer medida relativa à decretação de estado de calamidade pública de âmbito nacional, nos termos dos arts. 167-B a 167-G.

Considerando o contexto atual de 2021, em que o Brasil ainda sofre em parte com as consequências da pandemia de COVID-19, entendemos é meritória. O auxílio emergencial residual é de extrema importância para aqueles mais vulneráveis, que viram sua renda ser reduzida drasticamente devido às medidas de distanciamento social que ainda permanecem em vigor em várias partes do país. Acreditamos, contudo, que a limitação do valor a R\$44 bilhões permitirá apoiar a população mais necessitada mantendo a responsabilidade fiscal, essencial para a estabilidade macroeconômica do País. Portanto, entendemos que essa proposta deve ser aprovada.

### **Cômputo de inativos e de pensionistas nas despesas de pessoal:**

Quanto à abrangência dos limites com despesas com pessoal na administração pública, o art. 1º da PEC, que introduz na CF o art. 29-A, inclui os gastos com pessoal inativo (antes expressamente excluídos) e pensionista no orçamento das Câmaras de Vereadores, para fins de aplicação de limite para a despesa do legislativo municipal. No mesmo sentido, e com repercussão mais ampla, a alteração do caput do art. 169 da CF esclarece que no cômputo da despesa com pessoal incluem-se os pensionistas, em consonância com o que dispõe a LRF (art. 18), com as alterações promovidas por meio da Lei Complementar nº 178, de 2021.

Consideramos que essas alterações são meritórias, pois conduzem a critérios mais realistas do que deve ser considerado como despesas com pessoal e que deverão ser aprovadas.

### **Desvinculações de fontes de recursos:**

A PEC propõe alteração no inciso IV do art. 167 da Constituição que atualmente trata da vedação de vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Propõe-se agora como regra geral a vedação da vinculação de todas as receitas públicas, inclusive financeiras, a órgão, fundo ou despesa pública em sentido amplo. Por outro lado, traz um rol numeroso de ressalvas.

A inclusão de inciso XIV no mesmo art. 167 da CF tem por fim vedar a criação de fundo público quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou executados diretamente por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da Administração Pública. Busca coibir novos fundos, em paralelo com a disposição da PEC que promove desvinculação de recursos. Trata-se de uma antiga proposta de especialistas em orçamento e finanças públicas.

O novo § 6º do art. 167 trata da forma de apuração da regra de ouro ao término do exercício financeiro. As receitas de operações de crédito efetuadas na gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva rolagem, não se computando aquelas emitidas em exercício anterior cuja arrecadação ainda esteja na conta única. Constitucionaliza metodologia hoje adotada para demonstrar o atendimento à regra de ouro pela União.

Em relação às alterações do art. 167, consideramos que são oportunas e necessárias para melhorar o gerenciamento dos recursos públicos a disposição dos entes federativos. Portanto, entendemos que essas alterações deverão ser aprovadas.

### **Plano de redução de benefícios fiscais:**

O art. 4º da PEC determina que o Presidente da República encaminhará ao Congresso Nacional, em até seis meses após a promulgação



da Emenda Constitucional, plano de redução gradual e linear (o que significaria redução de 10% a cada exercício, uma vez que será esse o percentual da primeira redução) de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros, de modo que o atual montante que está estimado em R\$ 308 bilhões, cerca de 4% do PIB em 2021, no prazo de até 8 (oito) anos não ultrapasse 2% PIB

Assim, para o exercício em que forem encaminhadas as proposições, a redução prevista deveria ser de pelo menos 10%, em termos anualizados, do volume de gastos tributários estimado na mais recente publicação oficial (hoje denominado Demonstrativo de Gastos Tributários) quando da promulgação da Emenda Constitucional. De acordo com o plano, no prazo de até oito anos, não deveriam ultrapassar 2% do PIB.

Entendemos que essa proposta deverá ser aprovada, haja vista que a redução gradativa de benefícios fiscais da União é um mecanismo necessário para que seja revertida a situação de seguidos déficits primários obtidos desde 2014, auxiliando a União a sanear as suas contas e poder retomar os pagamentos das dívidas constituídas ao longo dos últimos anos. Essa medida é necessária para combater o aumento do endividamento da União, que se aproxima do patamar de 100% do PIB.

### **Restituição obrigatória dos duodécimos não utilizados pelos outros poderes:**

A PEC nº 186, de 2019, busca acrescentar os §§ 1º e 2º ao art. 168. O § 1º prevê vedação à transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais. Já o § 2º estabelece que o saldo financeiro decorrente dos recursos entregues na forma do caput deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte.

Quanto às alterações do art. 168, entendemos que essas medidas são necessárias, pois buscam melhorar a gestão dos recursos

financeiros à disposição dos entes federativos, evitando que eles busquem recursos no mercado por meio de operações de crédito, de forma desnecessária.

#### **Utilização do superávit financeiro de fundos públicos do Poder Executivo:**

O art. 5º da PEC prevê que, até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo, apurados ao final de cada exercício, poderá ser destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente. De acordo com o § 1º, se o ente não tiver dívida pública a amortizar, esse superávit financeiro será de livre aplicação.

O § 2º dispõe que o art. 5º não se aplica aos fundos públicos de fomento e desenvolvimento regionais, operados por instituição financeira de caráter regional; e aos fundos ressalvados no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal.

Consideramos que as medidas previstas no art. 5º são oportunas e meritorias, no sentido de dar maior flexibilidade ao Poder Executivo na gestão dos recursos financeiros à sua disposição. Portanto, entendemos que esse artigo deverá ser aprovado.

#### **Precatórios de Estados, do DF e dos Municípios (art. 101, do ADCT):**

A alteração do art. 101 do ADCT prorroga até 2029 o prazo de pagamento parcelado de precatórios dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios, enquanto a revogação do seu § 4º retira a obrigatoriedade de linha de crédito federal para pagamento de precatórios dos entes subnacionais.

Consideramos que tanto a alteração do caput do art. 101 do ADCT, como a revogação do seu § 4º, são oportunas. A primeira dá um folego maior para que os Estados, o DF e os Municípios paguem seus precatórios,



mas, em contrapartida, se suprime a obrigatoriedade de linha de crédito federal para isso. Portanto, essas mudanças deverão ser aprovadas.

### **Revogação da compensação da desoneração das exportações (art. 91 do ADCT):**

A revogação do art. 91 do ADCT extingue a previsão de nova lei para compensação da desoneração do ICMS aos estados exportadores (“Lei Kandir”) a partir de 2037.

Tal assunto foi suscitado no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25 (ADO 25), que tratou da compensação devida por perdas de arrecadação do ICMS nas exportações. Em 20/05/2020, o Plenário do STF homologou o Acordo celebrado entre a União, os Estados e o Distrito Federal, que pressupõe o reconhecimento da condição do art. 91 ADCT foi cumprida. Tal acordo redundou na Lei Complementar nº 176, de 2020, que prevê que a União deverá repassar aos entes federados pelo menos R\$ 58 bilhões entre 2020 e 2037 (R\$ 4 bilhões anuais até 2030; a partir de 2031, o valor deve ser reduzido em R\$ 0,5 bilhão a cada ano).

Nesse sentido, o PLOA 2021 prevê a transferência de R\$ 4,0 bilhões em favor dos entes subnacionais (Ação 00SE), que não seria afetado com a revogação. Deve-se salientar que, desse valor, R\$ 2,1 bilhões ficarão condicionados à aprovação de projeto de lei de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional, nos termos do art. 167, inciso III, da Constituição.

Dessa forma, consideramos que, com o acordo previsto na LC nº 176, de 2020, foi superada essa questão, tornando-se desnecessária a manutenção do art. 91 do ADCT.

### **Mérito da PEC e das emendas na Comissão Especial destinada a proferir parecer:**



Considerando a gravidade pela qual o Brasil passa no âmbito da pandemia de COVID-19, que ainda atinge o nosso país no ano de 2021, consideramos que são necessárias as medidas previstas na PEC nº 186, de 2019, de modo a garantir os ajustes fiscais necessários para a concessão de um auxílio emergencial residual, até que seja providenciada a vacinação da maior parte da nossa população, sem que haja o desequilíbrio das contas públicas. Nesse sentido, é meritória e oportuna a proposta ora examinada.

Por força das regras regimentais, cabe a esta Comissão manifestar-se quanto à admissibilidade das emendas oferecidas pelos nobres Pares.

Foram apresentadas 28 emendas em plenário, entretanto, nenhuma delas obteve o apoio necessário por 171 deputados. Portanto todas as emendas foram inadmitidas.

Portanto, consideramos que a PEC nº 186, de 2019, deverá ser aprovada da forma como veio do Senado Federal, considerando que elas são a ponte para um futuro melhor para as próximas gerações no Brasil.

## II.1 - CONCLUSÃO DO VOTO

No âmbito da Comissão Especial destinada a proferir parecer a PEC nº 186, de 2019, votamos, no mérito pela **aprovação** da PEC nº 186, de 2019.

Sala das Sessões, em            de            de 2021.

Deputado DANIEL FREITAS  
Relator

2021-1466

