

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

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:
 - 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 aplicações 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:

- o 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 vagas 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.

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

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 202, caput, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania proferir parecer acerca da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 186, de 2019.

Tal exame de admissibilidade consiste em um juízo preliminar e prejudicial ao exame de mérito a ser proferido pela Comissão Especial competente, no qual se examina, exclusivamente, a observância das limitações impostas pela Constituição Federal de 1988 ao poder constituinte reformador, mais precisamente: os limites procedimentais, circunstanciais e materiais.

As limitações procedimentais ou formais dizem respeito à legitimidade da iniciativa e à inexistência de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na mesma sessão legislativa em que apresentada.

Nesse quesito, verificamos que a proposição foi apresentada por, no mínimo, um terço dos Senadores da República, obedecendo-se, assim, à exigência constante do art. 60, inciso I, da Constituição Federal.

Verificamos, também, que a matéria tratada na proposição não foi objeto de nenhuma outra rejeitada ou havida por prejudicada na presente sessão legislativa, não ocorrendo, portanto, o impedimento mencionado no art. 60, § 5º, da Constituição.

As limitações circunstanciais dizem respeito à inoccorrência de situações de anormalidade institucional previstas na Constituição, como intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio.

Quanto ao momento político-institucional brasileiro, constatamos a inoccorrência de anormalidade que atraia a limitação circunstancial prevista no art. 60, § 1º, da Carta Política. Em momentos de extrema gravidade, como a vigência de intervenção federal ou de estado de

defesa ou de sítio, a Constituição não pode ser reformada. Consignamos, contudo, que nenhuma dessas circunstâncias é verificada no momento presente, estando o Brasil em normal funcionamento de suas instituições.

As limitações materiais, por fim, dizem respeito ao próprio objeto do poder reformador, que não pode violar nenhuma cláusula pétrea.

Quanto a esse quesito, verificamos que a proposta sob exame observa as cláusulas pétreas explicitadas no art. 60, § 4º, da Constituição, a saber: a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais. Não se vislumbra, de igual modo, tendência para abolir cláusula pétrea implícita, consistente nos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito instaurado pela Constituição de 1988.

II.1 - CONCLUSÃO DO VOTO

No âmbito da Comissão de Constitucionalidade, Justiça e Cidadania (CCJC), votamos pela **admissibilidade da PEC nº 186, de 2019**.

Sala das Sessões, em de de 2021.

Deputado DANIEL FREITAS
Relator

2021-1466

