



NOTA TÉCNICA

Assunto: Substitutivo do Relator à PEC 186/2019, que “altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispendo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências.

Em 23 de fevereiro de 2021, o Senador Marcio Bittar oficializou o seu Parecer à PEC 186/2019, a “PEC Emergencial”, cuja votação deve se iniciar no Senado Federal no dia 25.02.2021

Como já era esperado, o texto apresentado representa uma “fusão” de textos oriundos da PEC 186/2019 e da PEC 188/2019 (PEC do Pacto Federativo), mas traz ainda elementos que estavam previstos na PEC 187/2018 (PEC dos Fundos Públicos).

Segundo o Relator, sendo ele designado relator das PECs 186 e 188, considerou “oportuno” trazer para o seu Relatório “alguns de seus mais relevantes debates”, em especial o que considera “a excessiva rigidez do orçamento público derivada da multiplicidade de vinculações de receitas.” Com a decisão do Relator da PEC 187/19 na CCJC, Senador Otto Alencar, firmada em 08.12.2021, de abrir mão da relatoria para que seu conteúdo fosse incorporado ao relatório da PEC 186/19, abriu-se caminho a uma simplificação do processo, mediante a apresentação de uma PEC unificada pelo Relator.

Assim, o Substitutivo apresentado conforma, de fato uma **PEC 3D**: **desvinculação, desindexação e desobrigação**, permitindo que o Estado se exonere de obrigações diversas, reduzindo despesas, controlando sua expansão e obtendo maior grau de liberdade para gerir seus recursos, sem atentar para o real fundamento da ação governamental, que é assegurar bens e serviços públicos para a sociedade.

A esse conjunto de propostas foi acrescida, de forma oportunista, a autorização para a instituição de um novo auxílio-emergencial para ajudar a superar a crise de renda e emprego causada pela calamidade pública Covid-19. Para esse fim, são flexibilizadas regras orçamentárias e financeiras, de modo a viabilizar a edição de crédito extraordinário para o pagamento do benefício, cujo valor será fixado por meio de lei ordinária – possivelmente medida provisória - e crédito extraordinário. O valor apontado até o momento, de R\$ 250,00 a ser pago por 4 meses, e para beneficiar cerca de 40 milhões de pessoas, exigirá cerca de R\$ 40 bilhões, recursos que, na esfera do Governo Federal, o próprio Executivo reconhece já ter obtido com o congelamento salarial dos servidores civis, que vigora desde 2017 para uma parcela expressiva dos servidores federais, de desde 2019 para os servidores do Judiciário e Legislativo e setores do Poder Executivo.

Mas, aproveitando a comoção social causada pela segunda onda da pandemia que agrava a situação do povo mais pobre, introduz, com base não somente nas PECs originais, mas também em propostas originadas do Parecer do Senador Oriovisto, não apreciadas pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, mecanismos drásticos de congelamento e redução de despesas tanto com servidores públicos, vedando a concessão de reajustes a qualquer título e a promoção e progressão na carreira, impedindo a contratação de pessoal, exceto por meio de contratos temporários, quanto com serviços públicos em geral, na medida em fica vedada a criação de que quaisquer despesas obrigatórias.

Os novos “gatilhos” para acionar que medidas de ajuste, profundando o já previsto para a União na EC 95/2016 – Emenda do Teto de Gastos – implicam em enorme vulneração do Estado, do servidor e do cidadão à conjuntura, pois sempre que a despesa corrente alcançar 95% da receita corrente – não importa a

que título, poderão ser aplicadas medidas de contenção aos gastos públicos extremamente rigorosas.

Nesse caso, na forma do art. 167-A, os Estados, Distrito Federal e Municípios, **poderão** aplicar os mecanismos de ajuste fiscal, mas, se não os adotarem, fica vedada a concessão, por qualquer outro ente da Federação, de garantias ao ente envolvido, bem como a contratação de operações de crédito, até que todas as medidas previstas tenham sido adotadas.

E mesmo quando a despesa atingir 85% da receita esses mecanismos poderão ser acionados, por mero ato do Governador ou prefeito, e caso rejeitado pelo respectivo legislativo, que terá 180 dias para se manifestar, decaindo o ato se não for apreciado, os efeitos produzidos continuarão válidos. Será uma lâmina flutuando, em caráter permanente, sobre a cabeça dos servidores públicos, que desorganizará as carreiras e a política remuneratória de todos os setores.

Mais ainda, nos termos do art. 167-G, em qualquer situação em que o Congresso venha a reconhecer calamidade de âmbito nacional, por provocação do Presidente, serão adotadas as mesmas medidas, inclusive com a vedação de reajustes gerais para repor perdas inflacionárias, com efeitos gerais, inclusive na esfera da União. Ou seja: haja ou não recursos, a ocorrência dessa espécie de calamidade impedirá a atuação dos entes estatais em outras áreas e retirará direitos dos seus servidores.

Para atenuar as críticas, foi suprimida pelo Relator a previsão de que poderia haver redução de despesas mediante a redução de jornada dos servidores, com redução de salário, de até 25%. Ciente do risco de que essa proposta, mal recebida por todos os setores, prejudicasse o andamento da PEC 186, o Relator a suprimiu, mas manteve inúmeros outros pontos problemáticos. Também foi suprimida a revogação da previsão contida no art. 37, X da CF de revisão geral anual para os servidores, mas em qualquer situação em que sejam acionadas as vedações, seja em razão do limite de despesas, seja por ultrapassagem do teto de gastos, ou mesmo em caso de calamidade, fica suspensa essa garantia.

A proposta do Governo de promover a fusão de municípios que não comprovassem a sua sustentabilidade, contida na PEC 188/19, e que poderia acarretar a extinção de mais de 1.700 municípios, foi também, abandonada sem maiores preocupações.

Medidas que já eram drásticas foram mantidas ou até mesmo ampliadas. Uma dessas medidas que são ainda mais drásticas do que o proposto pelo Governo é a total extinção da garantia de gastos mínimos com saúde e educação.

Uma luta de décadas, conformada a partir da Emenda Calmon, de 1983 (Ec 24/83), que assegurou a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino, e que se consolidou na Carta de 1988, no art. 212, garantindo que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, é totalmente anulada com a revogação, pura e simples, dessa garantia, assim como é permitida a desvinculação de receitas destinadas à educação, como o salário-educação.

Apenas os recursos destinados ao FUNDEB são parcialmente preservados, mas com ajustes ao art. 212-A, nos termos aprovados pela EC 108/2020, e que representaram um importante avanço na política de valorização do magistério.

Embora o art. 212-A continue assegurando que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem destinar recursos para manutenção e o desenvolvimento do ensino na educação básica e para a remuneração condigna de seus profissionais, é revogada a regra que determinava que, no âmbito dos Estados, a prioridade seria o ensino médio, e nos Municípios, o ensino infantil e fundamental (inciso VIII do art. 212-A).

É excetuada do fim das “vinculações” a destinação de recursos para o FUNDEB, e fica mantida a previsão do art. 212-A, que prevê destinação para o

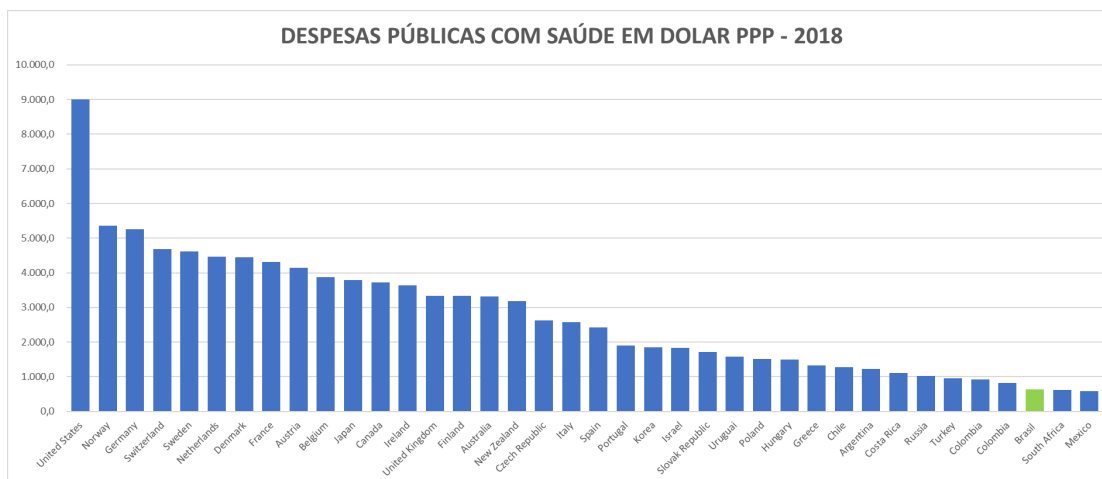
FUNDEB de 20% dos impostos estaduais, e de imposto que a União pode instituir por lei complementar (ainda não instituído) e de sua parcela do ITR, do IPVA e do ICMS, repassada ao FPM, de da parcela do Imposto de renda e do IPI, repassados pela União, ao FPE e FPM,

O Substitutivo prevê ainda que, no caso do FUNDEB, na hipótese de extinção ou de substituição de impostos, serão redefinidos os percentuais referidos no inciso II do caput do art. 212-A, de modo que resultem recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, bem como os recursos subvinculados aos fundos de que trata o art. 212-A em aplicações equivalentes às anteriormente praticadas, ou seja, sem redução de valores, mas sem assegurar a continuidade da vinculação.

Assim, embora tenha preservado, em princípio, o FUNDEB, o fim da exceção à DRU poderá vir a ter impactos em seu custeio, não estando assegurados, de forma absoluta, os volumes de recursos necessários ao cumprimento das suas finalidades, previstos pela EC 108/2020.

Na saúde, a luta pela aprovação da EC 29, de 2000, assegurando recursos mínimos para a saúde, e que já havia sido alterada pela EC 895/2016, quando assegurou que os recursos mínimos para a saúde e educação passariam, até 1936, a ser desvinculados da arrecadação e corrigidos apenas pela variação do IPCA, acarretando o congelamento de seu valor real, também é jogada por terra, com a mera extinção de todas essas garantias.

Ainda que seja mantida a vinculação de recursos para a seguridade social, a pressão nos gastos públicos acarretada pelos gastos previdenciários (RGPS) tende a absorver a totalidade dos recursos oriundos das contribuições sociais vinculadas à seguridade social pelo art. 195 da CF. Sem a garantia de recursos mínimos para a saúde, a “canibalização” virá em prejuízo dos gastos em saúde, que já são inferiores, *per capita*, ao de países da América Latina como Uruguai e Argentina e Chile, e menores ainda se comparados aos gastos de países da OCDE:



Fonte: OECD Stats e OMS. Elaboração nossa.

São temas que não deveriam ser alterados nem abordados pelo Relator, e merecem imediato repúdio. Jamais poderiam ser usados como moeda de troca em favor do auxílio emergencial, pois significa gerar caixa para pagamento da dívida pública, e não para ampliar benefícios aos mais necessitados. São, novamente, medidas que tiram dos pobres, para dar aos mais pobres – ou aos mais ricos.

E, além do fim dessas vinculações, o Relator manteve a proposta da PEC 188/19, revogando a possibilidade de vinculação de recursos para a realização de atividades administração tributária, atualmente prevista no art. 167, IV da CF.

No entanto, evidenciando a prioridade do atual governo, o relator incorpora a possibilidade, expressa, de que lei vincule recursos ao pagamento da dívida pública contrariando a regra geral da desvinculação em favor dessa ordem de despesas.

Os servidores, em especial os dos Estados e Municípios, responsáveis diretos e imediatos pela prestação de serviços à população mais carente, nas áreas de saúde e educação, e responsáveis pela segurança pública, e que em grande parte dos casos recebem salários rebaixados, serão duramente penalizados pelas medidas de ajuste, pois não somente quando a despesa alcançar 95% da receita as restrições de direitos serão aplicadas.

No caso dos servidores federais, elas terão aplicação no caso de descumprimento do teto de despesas da EC 95, o que deverá ocorrer em 2021, mas, mesmo que isso não ocorra, serão aplicadas no caso de decretação de calamidade pública de âmbito nacional.

Nesse caso, as vedações de aumento de despesas e congelamento da folha de pessoal, inclusive com vedação da revisão geral, serão aplicadas no ano em que a calamidade for declarada, e nos dois anos seguintes.

Dessa forma, até 2023 a folha de pagamentos da União, dos Estados, DF e Municípios será congelada, ressalvadas decisões judiciais transitadas em julgado, aumentos já concedidos por lei, e, no caso de a calamidade encerrar-se, a vedação de contratação de pessoal.

A ampla e geral extinção de fundos públicos, proposta pela PEC 187/2019, é também incorporada ao Substitutivo, mas de forma sub-reptícia. Ao propor regras para a constituição de fundos públicos, vedando-os no caso de suas finalidades poderem ser alcançados pela “vinculação de receitas” a despesas de órgão ou entidade, a PEC pretende tornar incompatíveis com a CF os fundos atualmente existentes, e, assim, impedir que haja superávits financeiros que fiquem vinculados a fundos com “empocamento” desses recursos caso não executados. As vinculações somente vigorariam no exercício financeiro, na forma da Lei Orçamentária.

Visando a aprovação da PEC 186, o Relator promoveu, com efeito, a supressão de cerca de 60 alterações constitucionais propostas pelas PEC 186, 187 e 188, mas, em alguns casos, adotou soluções alternativas ou até agravadas, como a já citada revogação dos pisos de despesas com saúde e educação.

Também em outros aspectos, agravou as PECS, como no caso da adoção do limite de despesas de 85% e 95% das receitas correntes, deixando de lado a “regra de ouro”, ou seja, a insuficiência das receitas correntes para gastos correntes, como critério para o congelamento de gastos.

A revogação do art. 239, § 1º da CF, que aprofunda a proposta original, que previa a redução em 50% dos recursos, retira, integralmente, do BNDES, a aplicação dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador para

financiar projetos de desenvolvimento, ou seja, desvinculando dessa finalidade recursos fundamentais para a alavancagem da economia, de maior importância ainda no caso de um processo de desindustrialização como o que já ocorre no Brasil.

Foi mantida, ainda, a proposta de extinção do ressarcimento aos Estados exportadores por suas perdas de arrecadação (Lei Kandir). Essa medida é apontada por entidades como a CNI como capaz de impactar negativamente as exportações, com redução de 5% e possível aumento do desemprego.

Mas, ao manter o cerne da proposta do Governo, o único aspecto a ser elogiado foi a preservação da proposta de revisão de gastos tributários, ou seja, renúncias fiscais, que deverão ser reduzidos a 2% do PIB no prazo de 8 anos. Apenas essa medida seria mais do que suficiente para cobrir despesas com a calamidade pública, eliminando distorções do sistema tributário que beneficiam setores sem beneficiar a sociedade.

Algumas “perfumarias” técnicas são introduzidas, como a previsão de que o PPA, a LDO e a LOA deverão observar a avaliação das políticas públicas e seus resultados, que passará a ser obrigatória. Sob a perspectiva de uma gestão pública baseada em evidências, e a partir do princípio da eficiência e sua aplicação às políticas públicas, a proposta pode parecer louvável mas ela pode fortalecer o viés economicista e fiscalista, levando à extinção de políticas a partir de avaliações de custo e benefício que ignorem as externalidades produzidas e sua própria efetividade, prejudicando o cidadão.

A preocupação com a dívida pública remanesce como um item relevante, e a utilização de superávits financeiros existentes, em caso de calamidade pública, supre a proposta originalmente contida na PEC 187, de forma a que esses recursos, estimados em 2019 pelo Governo em **R\$ 219 bilhões**, distribuídos por 261 diferentes fundos, serão destinados à amortização da dívida pública e ao custeio de despesa com a calamidade, e não mais, como originalmente previstos, também com projetos e programas voltados à erradicação da pobreza ou investimentos em infraestrutura.

Assim, a PEC 186, na forma de seu substitutivo, não merece aprovação, sendo necessário o seu emendamento em plenário e aprofundamento da discussão, de forma a que, se aprovada, sejam mantidos apenas dispositivos relativos ao auxílio emergencial em situação de calamidade, sem as “contrapartidas” fiscalistas e que vulneram direitos sociais.

A seguir, apresentamos quadro analítico, com a totalidade dos dispositivos das PECs 186, 187 e 188, e a solução adotada em cada caso pelo Relator, e análise dos efeitos dessas modificações constitucionais.

Em 23 de fevereiro de 2021.

LUIZ ALBERTO DOS SANTOS

Consultor Legislativo

Advogado - OAB RS 26485 OAB DF 49777