

‘Museu de grandes novidades’ da PEC Emergencial

A expectativa do presidente da Câmara dos Deputados é [aprovar definitivamente a PEC Emergencial](#) nesta quarta-feira (10/3). Isso após o Senado tê-la apreciado em dois turnos na última semana, na forma do Substitutivo à PEC 186/2019, que fora inicialmente apresentado pelo senador Márcio Bittar no último



Élida Graziane Pinto

procuradora do Ministério
Público de Contas de SP

Inúmeras controvérsias, como, por exemplo, a já excluída proposta

inicial de fusão e/ou extinção dos pisos em saúde e educação, impuseram ao relator Bittar a necessidade de alterar sucessivamente o texto: ao todo, foram apresentadas cinco versões do substitutivo da PEC 186/2019 em uma semana.

Premido pela urgência de propiciar o imediato retorno do auxílio emergencial, o debate conclusivo de tão controvertida e complexa proposta de emenda constitucional tende a ser consumado em apenas 15 dias, entre a apresentação do substitutivo no Senado e a aprovação final na Câmara estimada para amanhã.

Todavia, cabe avisar que muito pouco há de estritamente novo na atual redação da PEC 186/2019, mesmo quando ela alega pretender condicionar a retomada do auxílio emergencial a contrapartidas de ajuste fiscal. Ali prevaleceram apenas novas roupagens para problemas que se repetem ao longo do tempo. Em grande medida, busca-se inserir agora no texto permanente da Constituição regras que já vinham sendo descumpridas e/ou ignoradas na Lei de Responsabilidade Fiscal, nas leis de diretrizes orçamentárias e no próprio novo regime fiscal inserido no ato das disposições constitucionais transitórias (ADCT) pela EC 95/2016.



Repetir regras em vários níveis de hierarquia normativa não lhes garante automaticamente efetiva eficácia. Até porque seu baixo nível de cumprimento historicamente se deve a inépcia, imprudência, imperícia ou, pura e simplesmente, patrimonialismo que visa à satisfação do curto prazo eleitoral e/ou à maximização de interesses privados.

Em essência, a PEC Emergencial pode ser compreendida — de forma bastante simplificada e resumida — em seis eixos:

1) Dispositivos que por serem tão programáticos são praticamente cosméticos:

1.1) §16 do artigo 37, que trata do dever de avaliação de políticas públicas pela Administração Pública. Trata-se de regra que, direta ou indiretamente, está contemplada nos incisos I e II do artigo 74 da Constituição, mas não tem sido cumprido efetivamente. O fato de repetir seu sentido agora na PEC Emergencial não amplia sua chance de eficácia, sobretudo porque o controle interno não está estruturado, de fato, em prol do exame de custos e resultados da ação governamental, tampouco observa, como deveria, o nível de aderência do executado em face do planejado;

1.2) artigo 164-A, que prevê deveres de condução da política fiscal e compatibilidade dos indicadores fiscais na elaboração e execução da tríade PPA-LDO-LOA, para que operem em consonância com a 'sustentabilidade da dívida pública'. O problema do dispositivo em comento é que esse conceito de sustentabilidade da dívida clama regulamentação posterior a ser feita por lei complementar, sendo que os artigos 48, XIV e 52, VI da Constituição já pediam fixação de limites para as dívidas mobiliária e consolidada da União desde 1988 mediante respectivamente lei ordinária e resolução do Senado, o que não ocorreu até agora (omissão inconstitucional de mais de três décadas);

1.3) §2º do artigo 165, que condiciona o conteúdo obrigatório da lei de diretrizes orçamentárias à conformidade com a trajetória sustentável da dívida pública. Mesmo problema do item anterior: falta definição do que seja sustentabilidade da dívida pública;

1.4) §16 do artigo 165, que impõe dever de observância pelas leis do ciclo orçamentário, 'no que couber, [d]os resultados e do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no §16 do artigo 37'. Aqui há uma normatização frágil que repete, de certa forma, o sentido do §10 do artigo 165 da Constituição, sobre a busca da efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Em ambos os comandos, temos enunciados bem intencionados que, na prática, contam com baixo nível de exigibilidade real. E, sobretudo,

1.5) artigo 4º da PEC, que impõe dever de mero envio pelo Executivo federal ao Congresso Nacional de plano de revisão das renúncias fiscais para que, em até oito anos, sejam reduzidas ao limite máximo de 2% do PIB, de cuja fronteira está excluído um extenso rol de exceções constante do §2º do citado dispositivo;

2) reforço direto ou indireto de regras de ajuste fiscal já vigentes:

2.1) artigo 29-A, que inclui gastos com pessoal inativo e pensionista no limite de despesa de pessoal do Legislativo Municipal;

2.2) artigo 163, VIII, que demanda lei complementar para fixar o regime da sustentabilidade da dívida pública, supostamente em reforço ao Capítulo VII da LRF, que compreende os artigos 30 a 42 da LRF;



2.3) artigo 167-A, que estabelece patamares menores de teto de gastos correntes que o teto de despesas primárias da Emenda 95/2016 (85% e 95% das receitas correntes comprometidas por despesas correntes) para acionamento facultativo dos gatilhos de ajuste fiscal ali previstos (notadamente contenção de despesas de pessoal, de créditos subsidiados e de renúncias fiscais);

2.4) §§1º e 2º do artigo 168, que veda a destinação de superávits financeiros de duodécimos dos poderes e órgãos autônomos para fundos, de modo a obrigar à sua restituição ao caixa único do Tesouro ou proporcional dedução nas primeiras parcelas duodécimas do exercício seguinte. Trata-se de importante correção de distorção fiscal havida na relação entre os poderes, decorrente, sobretudo, da forma como foi conduzido o debate do §3º do artigo 9º da LRF no âmbito da ADI 2238-5;

2.5) artigo 169, que insere explicitamente no dever de controle das despesas de pessoal os pensionistas;

2.6) artigo 109 do ADCT que traz regra de acionamento antecipado dos gatilhos do teto da Emenda 95/2016 quando for alcançado o patamar de 95% de comprometimento da despesa primária total pela despesa primária obrigatória;

3) pretensão de desvinculação ampla de receitas, despesas e fundos, na forma da revisão do artigo 167, incisos IV e XIV e também do §4º do artigo 167, bem como do artigo 5º da PEC 186/2019. Aqui há uma grande incoerência sobre o quão efetivamente flexibilizadora é a presente redação da PEC 186/2019, em face da considerável expansão das exceções arroladas no inciso IV do artigo 167 da Constituição. Diferentemente do inicialmente divulgado pelo Executivo federal e pelo relator Márcio Bittar como agenda DDD (desvinculação, desobrigação e desindexação), a PEC Emergencial corre o risco de sair do Congresso mais vinculante do que a própria redação atualmente vigente da Constituição.

4) constitucionalização do regime extraordinário de calamidade, em retomada parcial do arcabouço da Emenda do Orçamento de Guerra (EC 106/2020) e em diálogo com o artigo 65 da LRF:

4.1) artigo 49, XVIII e 84, XXVIII (respectivamente competência do Congresso para decretar calamidade pública e competência do presidente para propor aludida decretação àquele);

4.2) artigos 167-B a 167-F, que flexibilizam regime ordinário de contratações e de controle fiscal de despesas e renúncias fiscais, em decorrência da decretação de calamidade pública, desde que tenham propósito exclusivo de enfrentamento do contexto calamitoso e tenham vigência temporária;

4.3) artigo 167-G, que dispõe sobre a aplicação imediata para a União das vedações e suspensões do artigo 167-A durante a vigência da situação de calamidade; bem como seu manejo facultativo para os Estados e municípios, hipótese em que tal adoção configura requisito para obtenção de garantias e operações de crédito dos entes subnacionais com o governo federal.

5) postergação adicional do regime de quitação de precatórios em mais cinco anos, na forma do artigo 101 do ADCT, ou seja até 31 de dezembro de 2029.

E, por fim, mas não menos importante:

6) regime fiscal de prorrogação do auxílio emergencial previsto no artigo 3º do Substitutivo à PEC 186/2019, aprovado no Senado, de modo a admitir que até R\$44 bilhões sejam gastos fora dos limites do teto, da meta de resultado primário e da regra de ouro, mediante créditos extraordinários.



Nesse dispositivo há duas importantes fragilidades a apontar. A primeira delas é o limite de curto fôlego fiscal e, do ponto de vista sanitário, uma aposta temerária de resguardar apenas R\$ 44 bilhões para o custeio do auxílio emergencial no contexto de agravamento severo da pandemia da Covid-19 no Brasil. Caso a realidade pandêmica persista para além de quatro meses, como inicialmente concebido pelo Executivo federal, nova emenda à Constituição teria de ampliar o lastro fiscal da medida, dada a própria insuficiência do custeio não só para o auxílio emergencial, mas também para as ações e serviços públicos de saúde no SUS e para a sustentação mínima dos empregos e da atividade econômica das micro e pequenas empresas.

A segunda fragilidade reside no afastamento da observância aos requisitos previstos no §3º do artigo 167 da Constituição para a abertura de crédito extraordinário relativamente ao custeio do auxílio emergencial. Como abordamos nesta [coluna Contas à Vista](#) há exatamente um mês, trata-se de equivocada escolha de trafegar despesa previsível com a continuidade do pagamento do auxílio emergencial (que vinha ocorrendo desde 2020), por meio de crédito extraordinário, única e tão somente para não alterar o rol de exceções ao teto, a que se refere o §6º do artigo 107 do ADCT.

Ora, o §4º do artigo 3º da PEC 186/2019 simplesmente incorre em um franco desvio de finalidade ao mitigar a validade normativa de dispositivo do texto permanente da Constituição (artigo 167, §3º) para acobertar uma aparência falsa de imutabilidade do teto constante do ADCT, na forma como ele foi dado pela EC 95/2016 e já alterado pela EC 102/2019. Trata-se de norma passível de ser impugnada judicialmente tamanha a fraude hermenêutica ali contida: crédito extraordinário para despesa previsível, mas assim gerado apenas para não alterar o teto.

Enfim, a PEC Emergencial traz poucas novidades reais e muitas promessas incoerentes, quiçá impraticáveis. A resposta estatal necessária para o enfrentamento da pandemia no Brasil ao longo de 2021, e talvez de 2022, não parece caber ali.

O Congresso Nacional errou na emenda do "orçamento de guerra" (EC 106/2020) ao estipular vigência curta (apenas até 31 de dezembro do ano passado) e ao não rever o rol de exceções ao teto (§6º do artigo 107 do ADCT), para que fosse possível custear a ação estatal suficiente na pandemia da Covid-19, em suas dimensões sanitária, econômica e social.

Ao nosso sentir, a PEC Emergencial repete o erro, ao conceber, mais uma vez, resposta fiscal de fôlego curto para manter a falsa aparência de intocabilidade do teto, quando o país corre o risco de acumular outra dívida ainda mais insustentável neste 2021: quase duas mil mortes diárias.

A dívida que precisa ser considerada é a de centenas de milhares de vidas perdidas por inércia governamental, a pretexto de uma controvertida restrição fiscal na maior crise sanitária das últimas décadas.



Ao nosso sentir, correto seria que a PEC 186/2019 retomasse a vigência da emenda do "orçamento de guerra" e alterasse o rol de exceções ao teto (§6º do artigo 107 do ADCT) para permitir que o enfrentamento da pandemia em 2021 pudesse ser feito, se necessário, com o apoio da atuação do Banco Central e com o planejamento pactuado por dentro do PLOA-2021 acerca das medidas de contenção à crise que estariam excluídas da incidência do teto, porquanto estritamente vinculadas ao escopo do "orçamento de guerra".

Infelizmente o debate político brasileiro não tem sido racional e tratam a nossa Constituição como uma colcha de retalhos de parca aderência à realidade. Mudá-la a cada contingência por falha de planejamento é apenas a consequência desse problema estrutural: não sabemos para onde queremos ir e somos levados pelos humores de ocasião, apagando um incêndio por vez, enquanto muitos se enriquecem ilicitamente no percurso.

Como cantava Cazuza, na composição que ele fez com Arnaldo Pires Brandão, "eu vejo o futuro repetir o passado, eu vejo um museu de grandes novidades".

Date Created

09/03/2021