



Nada é tão simples, nem mesmo dentro do governo

*Humberto Dantas*¹

Propostas para emendar a Constituição Federal no Brasil têm o hábito de ganharem apelidos. Após a sigla PEC elas tendem a tramitar pelo parlamento, aos olhos da opinião pública, com algum nome que a caracterize para além dos números burocráticos. A mais recente aprovação atendia por “PEC Emergencial”, e o nome, em tempos de pandemia, parece bastante sugestivo.

A primeira coisa que precisa ficar nítida: se emergência remete a pressa, algo não funcionou. A proposta chegou ao Congresso Nacional vinda diretamente do Poder Executivo em novembro de 2019. Exatamente isso: cerca de dezesseis meses se passaram até a sua aprovação. E no meio do caminho ela reuniu ao texto inicial outras ideias e demandas, bem como perdeu parte de sua força. Entre o que Paulo Guedes, ministro da Economia, queria e o que foi aprovado existe uma distância. Mas isso é comum e esperado a qualquer tempo na recente história do Brasil. Podemos, inclusive, dizer que isso é da democracia.

A PEC Emergencial veio envolvida num conjunto de três propostas chamado **Plano Mais Brasil**, sendo as outras duas a PEC do Pacto Federativo e a PEC dos Fundos Públicos. Nesse primeiro caso, não é a primeira vez que algo com esse nome tramita. Em 2015, por exemplo, matéria de 2012 foi aprovada na Câmara e enviada ao Senado, onde empacou. A nova PEC do Pacto Federativo de 2019 também está estacionada, ou caminhando lentamente sob o número 188/2019, de autoria de diversos senadores, incluindo o líder do governo Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE). A PEC dos Fundos Públicos, por sua vez, recebe número sequenciado 187/2019 e está pronta para ir a Plenário no Senado, com status atualizado em março desse ano. A autoria também é de um conjunto de senadores. Mas voltemos à PEC Emergencial, que tramitava sob o numeral 186/2019, reforçando

o argumento de que se tratava de uma trinca de iniciativas do Poder Executivo, a despeito desta também ser assinada por senadores.

Ao contrário das demais, essa proposta se transformou na Emenda Constitucional 109 de 15 de março de 2021, ou seja, trata-se de mais uma alteração no texto de 1988, lembrando que nesse tipo de iniciativa não cabe ao Poder Executivo interferências formais, a não ser, por vezes, o envio e esforços de natureza política. Emendas Constitucionais são aprovadas no seguinte rito:

- A matéria precisa ser discutida em comissões especiais para o tema, e aprovada por maioria qualificada de 3/5 dos membros em duas votações na primeira casa, e em duas votações na segunda casa (Câmara e/ou Senado) com igual contingente qualificado. Alterações de determinadas naturezas na segunda casa obrigam a volta à primeira.

Tendo em vista tais aspectos, é importante salientar que a PEC Emergencial não tem relação absoluta com a pandemia. Sobre esta, o Brasil aprovou em rito questionável, em 2020, o que se chamou de “PEC da Guerra”, para ofertar ao Poder Executivo condições especiais de atuação diante da crise que estava em cena. Como já dito, a PEC Emergencial é de 2019, quando não tínhamos um debate esclarecido e consistente sobre o que seria 2020. A PEC 186/2019, transformada atualmente na emenda constitucional 109, tinha como ementa:

Ementa: Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal

¹ Humberto Dantas – cientista político, doutor pela USP e parceiro da KAS



no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências.

Explicação da Ementa: Institui mecanismos de ajuste fiscal, caso, para a União, as operações de crédito excedam à despesa de capital ou, para Estados e Municípios, as despesas correntes superem 95% das receitas correntes. Prevê que a lei complementar disporá sobre a sustentabilidade da dívida pública, limites para despesas e medidas de ajuste. Modifica as medidas para cumprimento dos limites de despesa com pessoal previstos em lei complementar. Veda que lei ou ato autorize pagamento retroativo de despesa com pessoal. Suspende a correção pelo IPCA do limite às emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, aplicável durante o Novo Regime Fiscal, enquanto vigentes as medidas de ajuste.

Determina a reavaliação periódica dos benefícios tributários, creditícios e financeiros. Veda, a partir de 2026, a ampliação de benefícios tributários, caso estes ultrapassem 2% do PIB. Determina a restituição ao Tesouro do saldo financeiro de recursos orçamentários transferidos aos Poderes Legislativo e Judiciário. Condição os Poderes Legislativo e Judiciário ao mesmo percentual de limitação de empenho que tenha sido aplicado no Poder Executivo.

O intuito aqui era organizar aspectos de ordem fiscal, para se respeitar ao que se chama de Regra de Ouro e à Emenda Constitucional do Teto de Gastos. Flexibilidades passam a ser assumidas como não impeditivas de punições mais intensas em situações de calamidade. Não é intuito desse texto detalhar aspectos, por falta de espaço e capacidade técnica, mas é fato que em meio ao processo de tramitação alguns debates trouxeram desafios políticos. Por exemplo: o Brasil se desorganizou de tal forma no enfrentamento à pandemia que suas curvas de contágio, volume de mortos e falta de infraestrutura no universo da saúde atingiram níveis alarmantes em março de 2021. Ademais, variantes do vírus se desenvolveram de forma singular e ameaçam o planeta. Diante dessa situação, e tendo em vista a capacidade de parte dos governantes ainda estarem alheios ao que se preconiza tecnicamente em

nível mundial, bem como diante de novos desafios atrelados à empregabilidade e à lógica econômica, uma nova rodada do Auxílio Emergencial – distribuição de recursos públicos às famílias em condições de vulnerabilidade – passou a ser discutida. O problema: atrelada à aprovação dessa PEC de acordo com narrativa do Poder Executivo. E o desafio estava no texto que tramitava: o Senado não queria aprovar pontos ligados a gastos públicos com saúde e educação, e exigia que algumas temáticas fossem fatiadas, ou seja, tramitassem em outros projetos. O novo presidente da Casa, Rodrigo Pacheco (DEM-MG), eleito em fevereiro, chegou a se decepcionar publicamente com o fato de não ter votado a PEC no tempo que imaginou fazê-lo. O projeto foi finalizado em 04 de março, e na Câmara passou por duas votações que alteraram aspectos que foram questionavelmente ignorados, evitando volta ao Senado. Com dificuldades, a Emenda foi aprovada em 15 de março na Câmara, passando a valer no dia seguinte.

A partir de tal questão algo precisa ser dito: Paulo Guedes e Jair Bolsonaro, aparentemente, não falavam a mesma língua nessa pauta – o que não é novidade. O ministro queria algo de escopo mais amplo e semblante mais restritivo, exigindo mais do ponto de vista do rigor fiscal. O presidente, mostram os analistas, não se esforçou pelo texto original e queria maior flexibilidade e garantias legais ao seu mandato. O auxílio emergencial na casa dos R\$ 44 bilhões foi em tese criado de tal sorte que não entra nas contabilidades associadas ao teto de gastos, seguindo a lógica aprovada. E o impacto da medida deve ser sentido num futuro distante, 2025 ou 2026, de acordo com análises do Senado. Para um mundo em estado de emergência é algo essencial, para um país que com tantas dificuldades em termos fiscais, é algo preocupante.

As opiniões externadas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade de seus autores. Não são necessariamente opiniões da Fundação Konrad Adenauer.