



# SENADO FEDERAL

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

### Nº 41, DE 2021

Altera a Constituição Federal para criar o Programa Auxílio Brasil, em substituição ao Programa Bolsa Família e para dar transparência à execução das emendas parlamentares.

**AUTORIA:** Senador Oriovisto Guimarães (PODEMOS/PR) (1º signatário), Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE), Senador Alvaro Dias (PODEMOS/PR), Senador Antonio Anastasia (PSD/MG), Senador Carlos Fávaro (PSD/MT), Senador Carlos Portinho (PL/RJ), Senador Dário Berger (MDB/SC), Senador Eduardo Girão (PODEMOS/CE), Senador Esperidião Amin (PP/SC), Senador Flávio Arns (PODEMOS/PR), Senador Izalci Lucas (PSDB/DF), Senador Jayme Campos (DEM/MT), Senador Jorge Kajuru (PODEMOS/GO), Senador José Aníbal (PSDB/SP), Senador Lasier Martins (PODEMOS/RS), Senador Luis Carlos Heinze (PP/RS), Senador Marcelo Castro (MDB/PI), Senador Otto Alencar (PSD/BA), Senador Paulo Paim (PT/RS), Senador Paulo Rocha (PT/PA), Senador Plínio Valério (PSDB/AM), Senador Reguffe (PODEMOS/DF), Senador Rogério Carvalho (PT/SE), Senador Romário (PL/RJ), Senador Styvenson Valentim (PODEMOS/RN), Senador Vanderlan Cardoso (PSD/GO), Senador Zequinha Marinho (PSC/PA)



[Página da matéria](#)

# PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , de 2021

Altera a Constituição Federal para criar o Programa Auxílio Brasil, em substituição ao Programa Bolsa Família e para dar transparência à execução das emendas parlamentares.



SF/21782.36573-87

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º, do art. 60, da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O Art. 165 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 165 .....

.....  
§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária, identificando de forma separada e desagregada a execução de programações incluídas na lei orçamentária por todos os tipos de emenda parlamentar.” (NR)

Art. 2º. O Art. 166 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

“Art. 166. ....

.....  
§ 21. Os recursos orçamentários resultantes de emendas apresentadas na forma da alínea “a” do inciso III do § 3º deste artigo que resultarem em sobras de recursos serão destinados a programa de transferência de renda que tenha por objetivo o disposto no inc. I do art. 203 desta Constituição Federal.

§ 22. As emendas do relator do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA, que não se refiram a correção de erros e omissões, ficam limitadas a 0,5% da Receita Corrente Líquida – RCL.”

Art. 3º. O Art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 107. ....

.....  
§ 12. Os pagamentos de precatórios decorrentes das despesas listadas no § 6º, inciso I, deste artigo não serão considerados na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo.”

Art. 4º. Fica instituído o Programa Auxílio Brasil, no âmbito do Ministério da Cidadania, em substituição ao Programa Bolsa Família.

Parágrafo único. O Programa Auxílio Brasil será regulamentado por lei.

Art. 5º. Os recursos necessários ao financiamento do Programa Auxílio Brasil serão oriundos de:

- a) dotações orçamentária já existentes na Lei Orçamentária, destinadas ao Programa Bolsa Família;
- b) parcela de 50% (cinquenta por cento) dos recursos a que se referem os §§ 11 e 12 do Art. 166;
- c) recursos de que trata o § 21 do art. 166 da Constituição Federal;
- d) outros recursos que venham a ser alocados no orçamento para esta destinação.

Art. 6º Ficam revogados o inciso I do caput e os §§ 2º, 3º e 5º do art. 166-A da Constituição Federal.

Art. 7º Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua promulgação, exceto quanto ao Art. 4º, alíneas “b” e “c”, que passarão a viger no exercício financeiro iniciado em 1º de janeiro de 2022.

## JUSTIFICAÇÃO

1. A presente Proposta de Emenda Constitucional – PEC visa a diversas intervenções voltadas a um objetivo principal: a sustentação fiscal do Auxílio Brasil, mantendo a higidez do Teto de Gastos, estabelecido pela Emenda 95/2016, e dando a esse benefício o caráter de permanência.

2. Para isso, esta PEC propõe:

- a) ampliar a transparência de todos os tipos de emendas parlamentares;
- b) destinar as eventuais sobras de recursos das emendas de correção de erros e omissões a programa da assistência social;
- c) limitar o valor das emendas de relator a 0,5% da Receita Corrente Líquida – RCL;
- d) estabelecer o entendimento de que os precatórios de despesas excluídas do Teto de Gastos também estão excluídos desse limite;
- e) instituir o Programa Auxílio Brasil;
- f) estabelecer as fontes de financiamento do Programa Auxílio Brasil;
- g) revogar o instituto da transferência especial como modalidade de execução das emendas parlamentares.

3. O Auxílio Brasil tem sua previsão de criação na Medida Provisória 1.061/2021, porém essa MP não previu as fontes necessárias para o pagamento desse benefício, em valores acima aos do Programa Bolsa Família, sem ameaçar o cumprimento do Teto de Gastos. Dessa forma, esta PEC busca ratificar a criação desse benefício, nos mesmos moldes, porém apresentando as fontes orçamentárias necessárias à sua manutenção no tempo e respeitando os limites fiscais vigentes neste momento no país.

4. A rigor a forma como foi estruturada a criação desse benefício nesta PEC, não apenas respeita o Teto de Gastos, mas também atende à manutenção do Resultado Primário e à indicação de fonte de recursos, conforme preconizado pelos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Quanto ao impacto no cumprimento da Regra de Ouro, tendo em vista que a PEC não prevê a utilização de títulos públicos para o pagamento desse benefício, também não há qualquer pressão ao cumprimento dessa regra fiscal.

5. Desse modo, o financiamento do Auxílio Brasil em 2021 será feito mediante a utilização de dotações orçamentárias já existentes na Lei Orçamentária do ano corrente (ação orçamentária 8442). Já em relação ao ano de 2022, além das dotações constantes no Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA para 2022 (ação orçamentária 21DP), também serão direcionados ao novo Auxílio 50% das emendas individuais de todos os parlamentares e 50% das emendas de todas as

 SF/21782.36573-87

bancadas e ainda eventuais sobras de recursos oriundas de emendas de erros e omissões, nos termos do Art. 166, § 3º, inciso III, alínea “a”. Cremos que esse é um esforço do qual todos os congressistas estarão dispostos a participar, considerando o ganho social que ele irá proporcionar.

6. Assim, em relação a 2022, já estão alocados R\$ 34,7 bilhões no PLOA 2022, que somados a R\$ 8 bilhões, relativos a 50% do total das emendas individuais e de bancadas estaduais, e acrescidos a R\$ 16 bilhões, que esta PEC abre no Teto de Gastos pela reclassificação dos precatórios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (ADCT Art. 107, § 12), compõem um espaço fiscal total de R\$ 58,7 bilhões.

7. Analisando os possíveis cenários de valor do Auxílio Brasil, com a utilização desses recursos, temos que, caso se mantenha o mesmo público atendido hoje pelo Bolsa Família, isto é, 14,6 milhões de beneficiários, seria possível elevar o valor do benefício médio dos atuais R\$ 189,00, para algo em torno de R\$ 335,05, ou seja, 77% superior ao valor médio atual. Caso seja ampliado o público a ser atendido para 17 milhões de famílias, o valor do benefício médio chegaria a R\$ 287,75, superior ao valor médio atual em 52%.

8. Porém, uma opção de análise de cenário ainda mais positiva se dá, caso se acrescente a esse espaço fiscal o valor gerado pela limitação das emendas de relator previsto nesta PEC (Art. 166, § 22). Esta PEC limita as emendas de relator a no máximo 0,5% da RCL, o que representa um valor de R\$ 3,5 bilhões, o que ainda é elevado, mas bem menor do que os R\$ 18,5 bilhões alocados pelo Congresso Nacional em emendas de relator no Orçamento de 2021. Caso sejam reduzidos esses R\$ 15 bilhões das emendas de relator em 2022, em função da aprovação desta PEC, o espaço fiscal total gerado seria de aproximadamente R\$ 73,7 bilhões.

9. Assim, caso se utilize esse espaço fiscal ampliado e se mantenha o atendimento ao mesmo público de hoje do Programa Bolsa Família, isto é, 14,6 milhões de beneficiários, seria possível elevar o valor do benefício médio dos atuais R\$ 189,00, para algo em torno de R\$ 420,48, ou seja, um crescimento de 122,5% ao valor médio atual. Caso seja ampliado o público a ser atendido para 17 milhões de beneficiários, o valor do benefício médio chegaria a R\$ 361,12, equivalente a um crescimento de 91% do valor médio atual.

10. Mesmo na hipótese de se buscar pagar o benefício de R\$ 400,00 a um público ampliado de 17 milhões de beneficiários, é possível assegurar esse



SF/21782.36573-87

intento promovendo um corte de 8,04% nas despesas discricionárias previstas no PLOA 2022, que correspondem a R\$ 7,9 bilhões.

11. O Programa Auxílio Brasil será regulamentado por lei, que em função das especificidades do processo de implementação do Programa, deve ser oriunda de proposta encaminhada pelo Poder Executivo. Vale dizer que neste momento, tramita no Congresso Nacional a Medida Provisória – MP 1.061/2021, que busca a criação do referido Programa. Assim, a lei oriunda da aprovação dessa MP poderá ter o condão de regulamentar esta PEC, quando de sua aprovação.

12. Quanto às regras voltadas à transparência das emendas parlamentares, nos sistemas democráticos, a decisão sobre o que fazer com os recursos públicos é uma prerrogativa do povo e, portanto, somente a lei se traduz em veículo legítimo para fixar a destinação de recursos públicos. Tal legitimidade deixa de existir, contudo, se os representantes do povo usam das novas prerrogativas para satisfazer desígnios eleitoreiros, em detrimento das reais prioridades dos seus eleitores.

13. Tanto pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015, quanto pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019, o constituinte derivado concedeu ao parlamento maior poder na determinação dos gastos públicos ao tornar obrigatória a execução, pelo Poder Executivo, de emendas individuais e de bancadas parlamentares estaduais. Essa obrigatoriedade de execução permitiu ao parlamentar eleger diretamente as programações orçamentárias que representem o interesse e as prioridades de seu eleitorado.

14. Ocorre que, sem uma regulamentação constitucional, como ocorreu com as emendas individuais e de bancada, foi dada às emendas de relator o poder de interferir no orçamento em volumes muito superiores à soma de todas as demais emendas. Desse modo, as emendas de um único parlamentar mobilizam mais recursos do que as emendas de todos os outros 593 congressistas juntos e mais do que muitos ministros têm disponível nos orçamentos de seus ministérios.

15. Dessa forma estamos propondo um limite máximo de 0,5% da Receita Corrente Líquida – RCL para as emendas de relator de alocação de recursos às dotações orçamentárias. Esse é um limite extremamente elevado, mas que pelo menos não deixa que essas emendas fiquem totalmente livres para alocação de valores cada vez maiores e sujeitas a pressões várias.

16. Vale lembrar que tais emendas originalmente foram criadas apenas para possibilitar a necessária correção de erros e omissões, tão comuns em uma peça legislativa de mais de milhares de páginas, como é o orçamento público.

SF/21782.36573-87

Porém, com o tempo, passaram a ser utilizadas para o direcionamento de recursos para dotações específicas, sem transparência quanto aos reais interessados nessa alocação de recursos. Assim, as emendas de relator deixam margem para questionamentos sobre os critérios utilizados na sua distribuição. Ocorre que as emendas de relator, por sua natureza, não deveriam implicar em alteração de mérito, tão somente na correção de erros encontrados ao longo da tramitação da matéria.

17. Ademais, apresentamos na presente PEC a proposta de destinação específica dos recursos orçamentários eventualmente liberados em razão de emendas que resultem em sobras de recursos. Em sintonia com a verdadeira preocupação social que deve permear a atividade parlamentar, propõe-se que tais correções sirvam exclusivamente ao propósito de aumentar as dotações disponíveis a programa permanente de transferência de renda, como, o Bolsa Família, ou seu sucessor o Auxílio Brasil. Não é razoável impedir que o parlamento faça correções na peça orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo, mas pode-se, com a destinação vinculada aqui proposta, impedir que tais correções sejam usadas como pretexto para a liberação de recursos a destinações poucos transparentes.

18. Por outro lado, buscando a ampliação da transparência das emendas, tanto de relator, quanto das demais emendas, propõe-se que o Poder Executivo, bimestralmente, no relatório resumido de execução orçamentária, dê especial publicidade à execução de todos os tipos de emendas parlamentares, da forma segregada, de forma a permitir o necessário e efetivo controle social do uso dos recursos públicos.

19. A transparência dos atos públicos e a fiscalização social são princípios básicos de nossa estrutura constitucional, daí porque não só propomos a referida publicidade da execução de emendas parlamentares como também a revogação dos dispositivos que hoje permitem as transferências especiais de recursos a entes subnacionais – as chamadas emendas do tipo “Pix Orçamentário” –, que tem por característica a não apresentação de informação da destinação dos recursos, nem a apresentação do projeto de aplicação dos recursos, menos ainda da sujeição do seu gasto ao escrutínio dos órgãos federais de controle.

20. Diante dos ganhos apresentados por esta PEC, em especial pelo fato de manter intacto o Teto de Gastos e de estabelecer um programa permanente de garantia de renda aos brasileiros mais carentes, peço o apoio aos demais congressistas no sentido de aprovar o Auxílio Brasil, na forma como aqui proposto, tão necessário ao atendimento das necessidades básicas da camada mais



SF/21782.36573-87

carente do povo brasileiro, porém mantendo a última linha de defesa das finanças públicas brasileiras neste momento, que é o Teto de Gastos.

Brasília, 10 de novembro de 2021.

**SENADOR ORIOVISTO GUIMARÃES**  
Podemos/PR

Altera a Constituição Federal para criar o Programa Auxílio Brasil, em substituição ao Programa Bolsa Família e para dar transparência à execução das emendas parlamentares.

SF/21782.36573-87

01 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

02 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

03 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

04 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

05 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

06 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

07 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

08 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

09 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

10 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

11 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

12 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

13 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

14 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

15 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

16 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

17 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

18 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

19 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

20 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

21 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

22 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

23 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

24 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

25 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

26 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

27 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

28 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

29 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

30 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

31 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

32 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

33 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

34 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

35 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

36 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_



SF/21782.36573-87



SF/2/1782.36573-87

# LEGISLAÇÃO CITADA

- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT-1988-10-05 , Disposições Transitórias da Constituição Federal - 1988/88  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:ato.disposicoes.constitucionais.transitorias:1988;1988>
  - art107
- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
  - art60\_par3
  - art165
  - art166
  - art166\_par21
  - art166-1\_cpt\_inc1
  - art166-1\_par2
  - art166-1\_par3
  - art166-1\_par5
- Emenda Constitucional nº 86, de 2015 - Orçamento Impositivo - 86/15  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:emenda.constitucional:2015;86>
- Emenda Constitucional nº 100, de 2019 - Orçamento Impositivo - 100/19  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:emenda.constitucional:2019;100>
- Medida Provisória nº 1.061 de 09/08/2021 - MPV-1061-2021-08-09 - 1061/21  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:medida.provisoria:2021;1061>