



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

VOTO EM SEPARADO

Perante o PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2020, de autoria da Câmara dos Deputados que *institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional; e dá outras providências.*

SF/20809.66276-52

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 10, de 2020, cujo primeiro signatário é o Deputado Rodrigo Maia, *institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional; e dá outras providências.*

A proposta foi submetida à Câmara dos Deputados no dia 1º de abril do corrente ano e aprovada em segundo turno por aquela Casa no dia 03 de abril, na forma de substitutivo.

A presente Proposta de Emenda à Constituição foi submetida ao Senado Federal no dia 06 de abril do corrente ano, e foi incluída em ordem do dia da sessão deliberativa remota de 13 de abril.

Nosso foco neste Voto em Separado são os dispositivos elencados nos §§ 9º, 10 e 11, que versam sobre as novas atribuições do Banco Central, contudo também nos manifestaremos sobre a desnecessidade da criação do chamado “Comitê de Crise”, bem como sobre a inclusão de outras medidas no texto da Proposta, entre elas o fim do teto de gastos imposto pela EC 95.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

II – ANÁLISE

Apresentamos este voto em separado, baseados no art. 132, § 6º, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), em virtude da nossa discordância de boa parte do conteúdo do relatório sobre PEC nº 10, de 2020, apresentado a este Plenário pelo Senador Antonio Anastasia.

Essencial afirmar nosso compromisso com o Brasil e a necessidade de implementar medidas de combate à crise de saúde, na área social e econômica, que ameaçam o emprego e renda dos trabalhadores brasileiros. Não obstante, não podemos nos furtar de aprimorar a PEC de forma a que atenda melhor ao interesse público e garantir que as operações que venham a ser realizadas tenham toda a transparência necessária para as atuações do Banco Central.

II.1.1 – Análise da Intervenção direta do Banco Central para compra de títulos e direitos creditórios

O § 9º da PEC nº 10, de 2020, permite ao BCB a compra e venda títulos públicos nos mercados secundário local e internacional, direitos creditórios e títulos de crédito privados nos mercados financeiro, de capitais e de pagamentos.

O objetivo dessa autorização é o de prover liquidez aos mercados secundários de títulos públicos e privados. O Banco Central poderá comprar os títulos de crédito de empresas e direitos creditórios. Ressalte-se que, como a compra não ocorre no mercado primário, o Banco Central não está provendo recursos diretamente para as empresas, mas para os detentores desses títulos.

A medida é, não obstante, necessária, pois Se o BC não intervier, deixando o mercado agir sozinho, a maior incerteza e aversão ao risco farão com que os bancos não emprestem, levando ao racionamento e encarecimento de crédito, o que terá consequências para as empresas não financeiras e para a manutenção dos empregos.

Contudo, na PEC não existem exigências de solidez para os títulos que o Banco Central poderá adquirir. Esses títulos não possuem notas de crédito ou *ratings*, que dão ao investidor uma noção dos riscos de crédito envolvidos na

SF/20809.66276-52



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

operação. Essa é uma vulnerabilidade importante e que precisa ser incluída no desenho desse mecanismo de auxílio aos mercados financeiro, de capitais e de pagamentos.

Outra vulnerabilidade seria o fato de que o Tesouro Nacional precisa entrar em todas as compras, com no mínimo 25% do valor a ser dispendido. Se forem comprados títulos podres que gerem prejuízos, os cofres da União ficarão expostos. Não parece ser necessária esta exigência.

Não existe, ademais, mecanismo claro de garantias nas operações a serem realizadas pelo Banco Central. No § 11 da PEC, foi incluída a apenas a necessidade de autorização do Ministério da Economia para cada operação e de se enviar ao Congresso Nacional o montante das operações, a cada 45 dias. É necessário, portanto, o aumento do controle e transparência das operações: com informações mais detalhadas na prestação de contas, em menor periodicidade e com critérios objetivos de especificação e classificação de riscos.

Outro ponto a exigir aprimoramento por parte do Senado Federal é a falta de previsão de prioridade para a compra de empréstimos realizados pelas instituições financeiras para garantia de capital de giro e folha de pagamento das empresas. Desta maneira, asseguraríamos que a PEC não servirá apenas para injetar liquidez no mercado financeiro, sem preservação de empregos e salários; o que seria, em última análise, sua justificativa principal.

II.1.2 – Alterações sugeridas à possibilidade de intervenção do BCB:

Temos, portanto, várias propostas para alteração dos dispositivos que versam sobre o Banco Central na PEC.

Retiramos a exigência de aporte de capital por parte do Tesouro Nacional, evitando o custo fiscal direto inicial das operações. O Banco Central pode realizar essas operações sem necessidade de acesso ao caixa do Tesouro. Excluímos também a exigência de autorização do Ministro da Economia, que se torna desnecessária.

Ao informar as operações ao Congresso incluímos que devem ser divulgadas todas as condições das operações, de forma individualizada, incluindo instituições financeiras beneficiadas com as operações, grau de liquidez dos títulos negociados e prazos de vencimento dos títulos públicos e privados, sendo

SF/20809.66276-52



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

que os títulos de crédito privado e direitos creditórios não poderão ter prazo de vencimento superiores a trinta e seis meses.

Incluímos no texto que instituições financeiras que venham a ser beneficiadas pelas operações do Banco Central não poderão distribuir lucros e dividendos nem efetuar recompra de suas ações, pelo prazo de doze meses a partir da data em que as operações forem realizadas. Isso evita que a PEC se torne a “PEC Faria Lima”, em que os executivos das instituições financeiras obtêm vantagens econômicas em virtude dessas operações.

Introduzimos limitações de compra e venda de títulos de crédito privado e direitos creditórios. Estas estariam limitadas ao teto de 30% do valor total das carteiras das instituições com os quais forem negociados, para os títulos específicos que foram objeto de negociação.

Incluímos previsão de que haverá prioridade na ação do BCB para a compra de empréstimos realizados pelas instituições financeiras para garantia de capital de giro e folha de pagamento das empresas, com a condicionalidade da manutenção de empregos e salários, uma vez que o resgate do sistema financeiro a base de dinheiro público tem – ao menos em tese – como justificativa básica o atingimento desse objetivo.

Aproveitando que decidiu-se utilizar uma proposta de alteração do texto constitucional para tratar do papel do Banco Central no combate à crise econômica causada pela pandemia, nos antecipamos em incluir dispositivo que suspende a aplicação do art. 164, §1º, durante o estado de calamidade.

Possibilitaremos, com essa suspensão temporária, que venha eventualmente a ser criada linha de crédito do Banco Central para financiamento, a juros reais zero ou próximo de zero, das folhas de pagamento dos entes subnacionais. Acreditamos, conforme vem defendendo o economista e ex-Ministro da Fazenda e Planejamento, Nelson Barbosa, que, ainda que seja aprovada a compensação de arrecadação da União para com esses entes, tal medida virá a se tornar essencial para evitar o colapso econômico nacional.

Ademais, a não aplicação do dispositivo permitirá que o BCB adquira títulos públicos no mercado primário.

SF/20809.66276-52



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Conforme explicitou o economista Luiz Gonzaga Beluzzo, em artigo para a Carta Capital, devido à situação excepcional em que vivemos, inexiste o risco inflacionário que embasa a proibição dessa operação. O risco hoje é de desinflação e, no mundo, até mesmo de deflação. A capacidade ociosa das empresas brasileiras – já alta antes da crise – pode elevar-se em 10 pontos percentuais em prazo curto.

Há, portanto, clara necessidade de financiamento monetário do gasto público. Este poderá vir a ser limitado ao período de calamidade pública e ao montante necessário para financiar as despesas com o combate ao vírus, somado ao aumento do déficit público trazido pela queda profunda da arrecadação tributária, mas é imperiosa sua aplicação.

Tal ideia já ganhou apoio de economistas como Lorde Adair Turner, Ben Bernanke, Jordi Galí e, até mesmo, Henrique Meirelles e a equipe editorial do Financial Times.

Acreditamos, portanto que o Congresso Nacional deve adiantar-se a esse debate que obrigatoriamente virá à tona durante o enfrentamento da crise econômica e aprovar, desde já, a suspensão do art. 164, §1º, do texto Constitucional.

II.2.1 – Análise da Flexibilização das regras fiscais para fazer frente à pandemia

Os §§ 5º, 6º, 7º e 8º do art. 115 do ADCT, incluído pela PEC 10, criam uma espécie de orçamento paralelo, para garantir a realização de despesas não permanentes durante o estado de calamidade pública e vinculadas ao enfrentamento da pandemia.

O § 5º dispõe que, não se tratando de despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentamento da calamidade ficam dispensados do cumprimento das restrições constitucionais e legais quanto a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa e a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

O parágrafo é mal redigido pois não explicita as regras que não devem ser cumpridas durante a pandemia. Entretanto, é fundamental que tais

SF/20809.66276-52



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

restrições sejam removidas, viabilizando a realização da despesa para enfrentamento da pandemia. Liminar do Ministro do STF, Alexandre de Moraes, já dispensou a União de cumprir requisitos de adequação orçamentária presentes na LDO e LRF.

A rigor, a criação de um orçamento paralelo sem o cumprimento de regras fiscais é somente uma maneira de garantir que, com o fim do estado de calamidade, as regras fiscais restritivas, prejudiciais à retomada do crescimento e à prestação de serviços públicos, sejam preservadas.

O § 6º dispõe que, durante o estado de calamidade, os recursos decorrentes de operações de crédito realizadas para o refinanciamento da dívida mobiliária poderão ser utilizados também para o pagamento de seus juros e encargos. Não se vislumbra a razão pela qual tal matéria deva constar numa PEC para viabilizar a ação emergencial do governo durante a pandemia.

O § 7º dispensa o cumprimento da regra de ouro durante a calamidade, o que é fundamental para que a União possa tomar dívida para financiar despesas correntes. Vale lembrar que a regra de ouro já pode ser descumprida com autorização do Congresso por PLN. Nesta hipótese, não se tratando de MP de crédito extraordinário, haveria a restrição do teto de gastos.

O § 8º dá prazo de 15 dias úteis para o Congresso Nacional se manifestar quanto à pertinência temática e a urgência dos créditos extraordinários, contados da edição da Medida Provisória de abertura desses créditos, sem prejuízo de sua regular tramitação. Bastaria que a CMO tivesse prazo mais curto para se manifestar sobre os requisitos constitucionais da MP. Atualmente, o prazo é de 33 dias, contados do recebimento da MP pelo Congresso. O prazo poderia ser alterado por Resolução do CN e não demanda PEC.

Concluímos, portanto, que a mudança nas regras fiscais é relevante (especialmente a dispensa da chamada “regra de ouro”), no entanto, como já mencionamos, o orçamento paralelo foi infelizmente concebido, ao que parece, com o intuito de garantir que as regras fiscais sejam retomadas no dia seguinte ao fim do estado de calamidade.

Seria fundamental uma revisão estrutural das regras de gasto, já que elas têm sido fator relevante para impedir a retomada do crescimento econômico, impactando o financiamento de políticas sociais e investimentos públicos. No

SF/20809.66276-52



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

período de reconstrução, os investimentos públicos e despesas em áreas como saúde serão ainda mais relevantes. Por exemplo, o congelamento do piso de aplicação de saúde pela EC 95 retirou R\$ 22,5 bilhões do SUS entre 2018 e 2020. Caso a EC 95 não seja alterada, o SUS voltará a sofrer perdas em 2021, mesmo diante de aumento da demanda, tendo em vista o aumento do desemprego e a perda da renda.

II.2.2 – Sugestões de alteração quanto à flexibilização das regras fiscais

Primeiramente, pelas razões já expostas durante a análise, sugerimos a exclusão dos §§ 6º e 8º da Proposta.

Incluímos, ademais, dispositivos que revogam a EC 95 e descongelam o piso de saúde, prevendo-se que, em 2021, o valor mínimo obrigatório a aplicar em saúde será equivalente ao empenhado em 2020, atualizado pelo IPCA.

Com os dados orçamentários até o momento, tal regra garantiria cerca de R\$ 143 bilhões para o SUS no PLOA 2021, R\$ 18 bilhões a mais do que a LOA 2020, aprovada pelo Congresso.

II.3.1 – Análise da criação do Comitê de Gestão de Crises

O § 1º do art. 115 institui o Comitê de Gestão de Crises, com competência de fixar orientações gerais e aprovar as ações que integrarão o escopo do regime emergencial, de criar, eleger, destituir e fiscalizar subcomitês e a gestão de seus membros, podendo fixar-lhes atribuições, bem como de solicitar informações sobre quaisquer atos e contratos da União e suas entidades vinculadas.

O § 1º também prevê a composição do Comitê: PR da República, que preside o comitê; 9 ministros; 2 secretários de Saúde, 2 de Fazenda e 2 de Assistência Social dos estados; 2 secretários de Saúde, 2 de Fazenda e 2 de Assistência Social dos municípios. Apenas os representantes federais têm direito a voto.

SF/20809.66276-52



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

O § 3º prevê que eventuais conflitos federativos decorrentes de atos normativos do Poder Executivo relacionados à calamidade pública serão resolvidos exclusivamente pelo Supremo Tribunal Federal.

O § 4º prevê que o Comitê disporá sobre a contratação de pessoal, obras, serviços e compras, relacionada à pandemia. Tais temas não requerem mudança constitucional e podem ser tratados, caso necessário, por alteração legal.

O § 12 prevê que, ressalvadas as competências originárias do STF, TST, TSE e STM, as ações judiciais contra decisões do Comitê de Gestão da Crise serão da competência do STJ. Carta publicada por diversas entidades da sociedade civil critica o dispositivo: “As amplas atribuições ao Comitê Gestor de Crise certamente trarão impactos para o exercício de direitos individuais e sociais constitucionais que não poderão ser questionados nas instâncias comuns, seja estadual ou federal, importando em grave violação do acesso à justiça. Não há justificativa para afastar a cláusula constitucional do juiz natural, violando a própria noção de separação de poderes”.

Os §§ 13 e 14 disciplinam a prestação de contas do Comitê ao TCU, bem como a transparência da ação do Comitê (divulgação de atas etc.). O § 15 prevê que o Congresso Nacional poderá sustar qualquer decisão do Comitê de Gestão da Crise ou do Banco Central do Brasil em caso de irregularidade ou de extração dos limites.

Contata-se que há enorme risco de uma excessiva concentração de poderes decisórios no nível federal com a instituição do Comitê. A PEC não prevê direito de voto dos gestores estaduais distritais e municipais no Comitê Executivo, aumentando ainda mais o poder do Presidente da República.

Essa concentração de Poderes é particularmente nociva diante de um Presidente da República que diariamente comete crime de responsabilidade ao desafiar o isolamento social e as medidas emergenciais de enfrentamento da pandemia.

Vale lembrar que não há necessidade de uma mudança constitucional para que o Presidente institua um Comitê de Gestão de Crise.

II.3.2 – Sugestões quanto ao Comitê de Gestão de Crises

SF/20809.66276-52



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Pelos motivos expostos na análise, sugerimos a exclusão de todos os dispositivos relacionados à matéria.

Ademais, incluímos dispositivo que proíbe a tramitação de alterações à Constituição durante o estado de calamidade.

A exemplo do que já é previsto para os estados de exceção, essa inclusão objetiva evitar que a texto Constitucional possa ser modificado durante anormalidade episódica, o que impede que as emendas constitucionais sejam aprovadas de maneira serena e pode vir a permitir a preponderância de interesses alheios ao bem comum.

V – VOTO

Diante do exposto, somos pela aprovação da PEC nº 10, de 2020, na forma do seguinte substitutivo, que incorpora emendas subscritas por diversos Senadores e Senadoras, em especial os colegas da bancada do Partido dos Trabalhadores.

Ressalte-se que optamos por manter a numeração dos parágrafos excluídos com a palavra “suprimido” ao lado, a fim de deixar clara nossa intenção. A renumeração poderá ser efetuada facilmente quando da confecção de eventual redação final da matéria.

“Art.1º

“Art.115

§ 1º SUPRIMIDO

§ 2º SUPRIMIDO

§ 3º SUPRIMIDO

§ 4º SUPRIMIDO



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

SF/20809.66276-52

§ 5º Desde que não se trate de despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentamento do contexto da calamidade e de seus efeitos sociais e econômicos, com vigência e efeitos restritos ao seu período de duração, ficam dispensados do cumprimento das restrições constitucionais e legais quanto a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa e a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

§ 6º SUPRIMIDO

§ 7º Será dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública, a observância do inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.

§ 8º SUPRIMIDO

§ 9º O Banco Central do Brasil, limitado ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o caput deste artigo, e com vigência e efeitos restritos ao período de sua duração, fica autorizado a comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, nos mercados secundários local e internacional, e direitos creditórios e títulos privados de crédito em mercados secundários, no âmbito de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos, exclusivamente, com vistas à solidez do sistema financeiro e à garantia do emprego e renda, mediante compromisso dos respectivo emitente, no caso de direitos creditórios e títulos privados, no sentido de, durante o período de duração da calamidade de que trata este artigo:

I – não demitir empregados, exceto se por justa causa;

II- não adotar quaisquer medidas que importem na redução salarial de seu empregados, ou de empresas integrantes dos respectivos grupos econômicos;



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

III – não distribuir bônus, lucros ou dividendos e aumentar salários ou honorários dos respectivos diretores estatutários ou membros de conselhos fiscal e administrativo.

§ 10. Na hipótese do § 9º deste artigo, cada operação de compra de direitos creditórios e títulos privados de crédito pelo Banco Central do Brasil:

I – deverá ser imediatamente informada ao Congresso Nacional, divulgando todas as condições das operações, de forma individualizada, incluindo instituições financeiras beneficiadas com as operações, grau de liquidez dos títulos negociados e prazos de vencimento dos títulos públicos e privados, sendo que os títulos de crédito privado e direitos creditórios não poderão ter prazo de vencimento superiores a trinta e seis meses;

II - instituições financeiras que venham a ser beneficiadas pelas operações do Banco Central não poderão distribuir lucros e dividendos nem efetuar recompra de suas ações, pelo prazo de doze meses a partir da data em que as operações forem realizadas;

III – As operações de compra e venda de títulos de crédito privado e direitos creditórios estão limitadas ao teto de 30% do valor total das carteiras das instituições com os quais forem negociados, para os títulos específicos que foram objeto de negociação;

IV – Deverá incluir linha específica para compra de financiamentos de capital de giro e folha de pagamento de empresas não financeira, com parcela específica para micro e pequenas empresas

V – deverá ser informado ao Congresso Nacional, com periodicidade mensal, incluindo relatório público e relação de todas as operações realizadas no portal de transparência do governo federal ou endereço eletrônico específico criado pelo Banco Central

§ 11. O Presidente do Banco Central do Brasil prestará contas ao Congresso Nacional, a cada 45 (quarenta e cinco)

SF/20809.66276-52



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

dias, do conjunto das operações realizadas na hipótese do § 9º deste artigo.

§ 12. SUPRIMIDO.

§ 13. SUPRIMIDO.

§ 14. SUPRIMIDO.

§ 15. O Congresso Nacional poderá sustar qualquer decisão do Banco Central do Brasil em caso de irregularidade ou de extração dos limites deste artigo.

§ 16. Nas operações de venda de títulos, todo fundo ou instituição financeira deverá pagar taxa de serviço de liquidez ao Banco Central do Brasil sobre o valor vendido, a ser definida pelo Conselho Monetário Nacional, sendo esta deduzida da taxa de administração cobrada pelos fundos de investimentos.

Art. 2º Dê-se a seguinte redação ao § 1º do art. 60 da Constituição Federal:

Art.60

.....

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa, de estado de sítio **ou de estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional.**

Art. 3º Suprima-se o art. 110 e acrescente-se o seguinte inciso V ao § 6º do art. 107, ambos do ADCT:

Art.107



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

SF/20809.66276-52

§6º

.....
V – despesas com ações e serviços públicos de saúde,
de que trata o art. 198 da Constituição Federal.
.....

Art. 4º Para o exercício de 2021, os valores das aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde corresponderão aos valores executados em 2020, corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

Art. 5º Revogue-se a Emenda Constitucional nº 95, de 16 de dezembro de 2016, que “altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências”.

Art. 6º Durante o estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19, fica suspensa a aplicação do art. 164, §1º, da Constituição Federal.

Art. 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, convalidados os atos de gestão praticados desde 20 de março de 2020, ficando o art. 1º revogado na data de encerramento do estado de calamidade pública.

Sala das Sessões,

Senador ROGÉRIO CARVALHO

PT/SE