



# SENADO FEDERAL

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA**

## **PAUTA DA 77<sup>a</sup> REUNIÃO**

**(1<sup>a</sup> Sessão Legislativa Ordinária da 56<sup>a</sup> Legislatura)**

**10/12/2019  
TERÇA-FEIRA  
às 10 horas**

**Presidente: Senadora Simone Tebet  
Vice-Presidente: Senador Jorginho Mello**



**Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania**

**77ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA 1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA  
DA 56ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 10/12/2019.**

**77ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA**

***Terça-feira, às 10 horas***

**SUMÁRIO**

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	PLS 166/2018 - Terminativo -	SENADORA JUÍZA SELMA	9
2	PEC 48/2019 (FASE 2) - Não Terminativo -	SENADOR ANTONIO ANASTASIA	32
3	PEC 186/2019 - Não Terminativo -	SENADOR ORIOVISTO GUIMARÃES	48

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ

PRESIDENTE: Senadora Simone Tebet

VICE-PRESIDENTE: Senador Jorginho Mello

(27 titulares e 27 suplentes)

TITULARES		SUPLENTES
<b>Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil(MDB, REPUBLICANOS, PP)</b>		
Eduardo Braga(MDB)(9)	AM (61) 3303-6230	1 Renan Calheiros(MDB)(9)
Simone Tebet(MDB)(9)	MS (61) 3303-1128/1421/3016/3 153/4754/4842/48 44/3614	2 Fernando Bezerra Coelho(MDB)(9)(28)(34)
Mecias de Jesus(REPUBLICANOS)(9)	RR	3 Marcio Bittar(MDB)(9)
Jader Barbalho(MDB)(9)(23)	PA (61) 3303.9831, 3303.9832	4 Luiz Pastore(MDB)(9)(51)
José Maranhão(MDB)(9)	PB (61) 3303-6485 a 6491 e 6493	5 Dário Berger(MDB)(9)(21)
Ciro Nogueira(PP)(5)	PI (61) 3303-6185 / 6187	6 Daniella Ribeiro(PP)(10)
Esperidião Amin(PP)(12)	SC	7 Luis Carlos Heinze(PP)(11)
<b>Bloco Parlamentar PSDB/PSL(PSDB, PSL)</b>		
Antonio Anastasia(PSDB)(7)	MG (61) 3303-5717	1 Roberto Rocha(PSDB)(7)(32)
Tasso Jereissati(PSDB)(7)	CE (61) 3303-4502/4503	2 José Serra(PSDB)(7)(43)(32)(39)
Marcos do Val(PODEMOS)(8)(31)(40)(33)	ES	3 Rodrigo Cunha(PSDB)(7)
Oriovisto Guimarães(PODEMOS)(8)(29)(30)(20)	PR	4 Lasier Martins(PODEMOS)(8)
Alvaro Dias(PODEMOS)(8)(48)(49)(50)	PR (61) 3303-4059/4060	5 Juiza Selma(PODEMOS)(14)(46)
Major Olimpio(PSL)(13)(46)	SP	6 Soraya Thronicke(PSL)(15)(47)
<b>Bloco Parlamentar Senado Independente(PATRIOTA, REDE, PDT, CIDADANIA, PSB)</b>		
Veneziano Vital do Rêgo(PSB)(3)	PB 3215-5833	1 Jorge Kajuru(CIDADANIA)(3)
Cid Gomes(PDT)(3)	CE	2 Eliziane Gama(CIDADANIA)(3)(42)
Fabiano Contarato(REDE)(3)(25)(26)	ES	3 Randolfe Rodrigues(REDE)(3)(24)(27)
Alessandro Vieira(CIDADANIA)(3)	SE	4 Acir Gurgacz(PDT)(3)(22)(35)
Weverton(PDT)(3)	MA	5 Leila Barros(PSB)(17)(3)
<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PT, PROS)</b>		
Humberto Costa(PT)(6)	PE (61) 3303-6285 / 6286	1 Telmário Mota(PROS)(16)(6)(18)
Fernando Collor(PROS)(16)(19)(6)(36)(37)(44)	AL (61) 3303-5783/5786	2 Jaques Wagner(PT)(6)
Rogério Carvalho(PT)(6)	SE	3 Paulo Paim(PT)(6)(18)(45)
<b>PSD</b>		
Otto Alencar(2)	BA (61) 3303-1464 e 1467	1 Sérgio Petecão(2)
Angelo Coronel(2)	BA	2 Nelinho Trad(2)
Arolde de Oliveira(2)	RJ	3 Carlos Viana(2)
<b>Bloco Parlamentar Vanguarda(DEM, PL, PSC)</b>		
Rodrigo Pacheco(DEM)(4)	MG	1 Zequinha Marinho(PSC)(4)
Marcos Rogério(DEM)(4)	RO	2 Maria do Carmo Alves(DEM)(4)(41)(38)
Jorginho Mello(PL)(4)	SC	3 Wellington Fagundes(PL)(4)

- (1) Em 13.02.2019, a Comissão reunida elegeu a Senadora Simone Tebet e o Senador Jorginho Mello a Presidente e o Vice-Presidente, respectivamente, deste colegiado (Of. 1/2019-CCJ).
- (2) Em 13.02.2019, os Senadores Otto Alencar, Ângelo Coronel e Arolde de Oliveira foram designados membros titulares; e os Senadores Sérgio Petecão, Nelinho Trad e Carlos Viana, membros suplentes, pelo PSD, para compor a comissão (Of. nº 5/2019-GLPSD).
- (3) Em 13.02.2019, os Senadores Veneziano Vital do Rêgo, Cid Gomes, Fabiano Contarato, Alessandro Vieira e Weverton foram designados membros titulares; e os Senadores Jorge Kajuru, Marcos do Val, Randolfe Rodrigues, Acir Gurgacz e Flávio Arns, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a comissão (Memo. nº 1/2019-GLBSI).
- (4) Em 13.02.2019, os Senadores Rodrigo Pacheco, Marcos Rogério e Jorginho Mello foram designados membros titulares; e os Senadores Zequinha Marinho, Maria do Carmo Alves e Wellington Fagundes, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a comissão (Of. nº 4/2019).
- (5) Em 13.02.2019, o Senador Ciro Nogueira foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº s/n/2019-GLDPP).
- (6) Em 13.02.2019, os Senadores Humberto Costa, Paulo Rocha e Rogério Carvalho foram designados membros titulares; e os Senadores Fernando Collor, Jaques Wagner e Telmário Mota, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. nº 5/2019-BLPRD).
- (7) Em 13.02.2019, os Senadores Antônio Anastasia e Tasso Jereissati foram designados membros titulares; e os Senadores José Serra, Roberto Rocha e Rodrigo Cunha, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Of. nº 10/2019-GLPSDB).
- (8) Em 13.02.2019, os Senadores Elmano Ferrer, Oriovídio Guimarães e Rose de Freitas foram designados membros titulares, e o Senador Lasier Martins, membro suplente, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Memo. nº 3/2019-GABLID).

- (9) Em 13.02.2019, os Senadores Eduardo Braga, Simone Tebet, Mecias de Jesus, Jader Barbalho e José Maranhão foram designados membros titulares; e os Senadores Renan Calheiros, Fernando Bezerra Coelho, Márcio Bittar, Marcelo Castro e Dário Berger, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 04/2019-GLMDB).
- (10) Em 13.02.2019, a Senadora Daniella Ribeiro foi designada membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº s/n/2019-GLDPP).
- (11) Em 13.02.2019, o Senador Luis Carlos Heinze foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº s/n/2019-GLDPP).
- (12) Em 13.02.2019, o Senador Esperidião Amin foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº s/n/2019-GLDPP).
- (13) Em 14.02.2019, a Senadora Selma Arruda foi designada membro titular, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Of. nº 08/2019-GLIDPSL).
- (14) Em 14.02.2019, o Senador Major Olimpio foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Of. nº 07/2019-GLIDPSL).
- (15) Em 14.02.2019, o Senador Flávio Bolsonaro foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Of. nº 10/2019-GLIDPSL).
- (16) Em 13.02.2019, o Senador Fernando Collor foi designado membro titular; e o Senador Paulo Rocha, membro suplente, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. nº 18/2019-BLPRD).
- (17) Em 12.03.2019, a Senadora Leila Barros foi designada membro suplente, em substituição ao Senador Flávio Arns, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a comissão (Memo. nº 60/2019-GLBSI).
- (18) Em 14.03.2019, os Senadores Telmário Mota e Paulo Rocha permudaram de vagas, passando a ocupar a 1<sup>a</sup> e a 3<sup>a</sup> suplências, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, respectivamente (Of. nº 25/2019-BLPRD).
- (19) Em 09.04.2019, a Senadora Renilde Bulhões foi designada membro titular, em substituição ao Senador Fernando Collor, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Ofício nº 43/2019-BLPRD).
- (20) Em 17.04.2019, o Senador Eduardo Girão foi designado membro titular, em substituição ao Senador Oriovisto Guimarães, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a Comissão (Ofício nº 202/2019-GSEGIRAO).
- (21) Em 24.04.2019, o Senador Eduardo Gomes foi designado membro suplente no período de 16 de abril a 15 de maio, em substituição ao Senador Dário Berger, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 147/2019-GLMDB).
- (22) Em 24.04.2019, a Senadora Kátia Abreu foi designada membro suplente, em substituição ao Senador Acir Gurgacz, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a Comissão (Memo nº 76/2019-GLBSI).
- (23) Em 06.05.2019, o Senador Oriovisto Guimarães foi designado membro titular, em substituição ao Senador Eduardo Girão, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a Comissão (Ofício nº 217/2019-GSEGIRAO).
- (24) Em 09.05.2019, o Senador Flávio Arns foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Randolfe Rodrigues, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a Comissão (Memo nº 83/2019-GLBSI).
- (25) Em 21.05.2019, o Senador Randolfe Rodrigues foi designado membro titular, em substituição ao Senador Fabiano Contarato, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a Comissão (Memo nº 86/2019-GLBSI).
- (26) Em 21.05.2019, o Senador Fabiano Contarato foi designado membro titular, em substituição ao Senador Randolfe Rodrigues, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a Comissão (Memo nº 88/2019-GLBSI).
- (27) Em 21.05.2019, o Senador Randolfe Rodrigues foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Flávio Arns, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a Comissão (Memo nº 89/2019-GLBSI).
- (28) Em 22.05.2019, o Senador Eduardo Gomes foi designado membro suplente no período de 22 de maio a 20 de junho, em substituição ao Senador Fernando Bezerra Coelho, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 155/2019-GLMDB).
- (29) Em 06.06.2019, o Senador Eduardo Girão foi designado membro titular, em substituição ao Senador Oriovisto Guimarães, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a Comissão (Ofício nº 224/2019-GSEGIRAO).
- (30) Em 06.06.2019, o Senador Oriovisto Guimarães foi designado membro titular, em substituição ao Senador Eduardo Girão, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a Comissão (Ofício nº 225/2019-GSEGIRAO).
- (31) Em 10.06.2019, o Senador Eduardo Girão foi designado membro titular, em substituição ao Senador Elmano Férrer, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a Comissão (Ofício nº 226/2019-GSEGIRAO).
- (32) Em 12.06.2019, o Senador Roberto Rocha foi designado membro suplente, em substituição ao Senador José Serra, que passa a integrar como segundo suplente, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a Comissão (Ofício nº 81/2019-GLPSDB).
- (33) Em 13.06.2019, o Senador Elmano Férrer foi designado membro titular, em substituição ao Senador Eduardo Girão, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a Comissão (Ofício nº 227/2019-GSEGIRAO).
- (34) Em 18.06.2019, o Senador Fernando Bezerra Coelho volta a ser membro suplente, em substituição ao Senador Eduardo Gomes, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 180/2019-GLMDB).
- (35) Em 02.07.2019, o Senador Acir Gurgacz foi designado membro suplente, em substituição à Senadora Kátia Abreu, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a comissão (Memo. nº 100/2019-GLBSI).
- (36) Em 06.08.2019, o Senador Fernando Collor foi designado membro titular, em substituição à Senadora Renilde Bulhões, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Ofício nº 68/2019-BLPRD).
- (37) Em 13.08.2019, o Senador Paulo Paim foi designado membro titular, em substituição ao Senador Fernando Collor, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Ofício nº 74/2019-BLPRD).
- (38) Em 14.08.2019, o Senador Siqueira Campos foi designado membro suplente em substituição à Senadora Maria do Carmo Alves, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a comissão (Of. nº 55/2019-BLVANG).
- (39) Em 14.08.2019, o Senador Plínio Valério foi designado membro suplente, em substituição ao Senador José Serra, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PSL, para compor a Comissão (Ofício nº 96/2019-GLPSDB).
- (40) Em 15.08.2019, o Senador Marcos do Val foi designado membro titular, em substituição ao Senador Elmano Férrer, pelo PODEMOS, para compor a Comissão (Ofício nº 85/2019-GLPODE).
- (41) Em 19.08.2019, a Senadora Maria do Carmo Alves foi designada membro suplente, em substituição ao Senador Siqueira Campos, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a comissão (Of. nº 56/2019-BLVANG).
- (42) Em 20.08.2019, a Senadora Eliziane Gama foi designada membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a Comissão (Memo nº 109/2019-GLBSI).
- (43) Em 20.08.2019, o Senador José Serra foi designado membro suplente em substituição ao Senador Plínio Valério, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PSL, para compor a Comissão (Ofício nº 97/2019-GLPSDB).
- (44) Em 11.09.2019, o Senador Fernando Collor foi designado membro titular, em substituição ao Senador Paulo Paim, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Ofício nº 88/2019-BLPRD).
- (45) Em 11.09.2019, o Senador Paulo Paim foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Paulo Rocha, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Ofício nº 88/2019-BLPRD).
- (46) Em 25.09.2019, o Senador Major Olimpio foi designado membro titular, deixando de atuar como suplente, em substituição à Senadora Juíza Selma, que passa a atuar como suplente, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PSL, para compor a comissão (Ofício nº 91/2019-GLIDPSL).
- (47) Em 20.11.2019, a Senadora Soraya Thronicke foi designada membro suplente, em substituição ao Senador Flávio Bolsonaro, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PSL, para compor a comissão (Ofício nº 107/2019-GLIDPSL).
- (48) Em 19.11.2019, o Senador Alvaro Dias foi designado membro titular, em substituição à Senadora Rose de Freitas, pelo PODEMOS, para compor a comissão (Ofício nº 119/2019-GLPODEMOS).
- (49) Em 20.11.2019, a Senadora Rose de Freitas foi designada membro titular, em substituição ao Senador Alvaro Dias, pelo PODEMOS, para compor a comissão (Ofício nº sn/2019-GLPODEMOS).
- (50) Em 25.11.2019, o Senador Alvaro Dias foi designado membro titular, em substituição à Senadora Rose de Freitas, pelo PODEMOS, para compor a comissão (Of. nº 129/2019-GLPODEMOS).
- (51) Em 27.11.2019, o Senador Luiz Pastore foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Marcelo Castro, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 238/2019-GLMDB).

REUNIÕES ORDINÁRIAS: QUARTAS-FEIRAS 10:00 HORAS

SECRETÁRIO(A): EDNALDO MAGALHÃES SIQUEIRA

TELEFONE-SECRETARIA: 61 3303-3972

FAX: 3303-4315

TELEFONE - SALA DE REUNIÕES:

E-MAIL: ccj@senado.gov.br



**SENADO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DA MESA**

**1<sup>a</sup> SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA  
56<sup>a</sup> LEGISLATURA**

Em 10 de dezembro de 2019  
(terça-feira)  
às 10h

**PAUTA**  
77<sup>a</sup> Reunião, Extraordinária

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ**

	Deliberativa
<b>Local</b>	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 3

## PAUTA

### ITEM 1

#### PROJETO DE LEI DO SENADO N° 166, DE 2018

##### - Terminativo -

*Altera o Código de Processo Penal para disciplinar a prisão após a condenação em segunda instância.*

**Autoria:** Senador Lasier Martins (PSD/RS)

**Relatoria:** Senadora Juíza Selma

**Relatório:** Pela aprovação do Projeto nos termos do substitutivo que apresenta

**Observações:**

- Em 20/11/2019, a Presidência concedeu vista aos Senadores Humberto Costa e Alessandro Vieira, nos termos regimentais;
- Em 20/11/2019, foram apresentadas as Emendas nºs 1 e 2, de iniciativa do Senador Randolfe Rodrigues (dependendo de relatório);
- Em 4/12/2019, foi realizada audiência pública destinada a instruir a matéria;
- Nos termos do art. 282 do RISF, se for aprovado o substitutivo, será ele submetido a turno suplementar;
- Votação nominal.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo](#) (CCJ)

[Emenda](#) (CCJ)

[Emenda](#) (CCJ)

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

[Abaixo-assinado](#) (CCJ)

### ITEM 2

#### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 48, DE 2019

##### - Não Terminativo -

*Acrescenta o art. 166-A na Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.*

**Autoria:** Câmara dos Deputados

**Relatoria:** Senador Antonio Anastasia

**Relatório:** Favorável à Proposta e pelo acolhimento parcial das Emendas nº 2 e 3, nos termos da Emenda que apresenta, e contrário à Emenda nº 1

**Observações:**

- Em 4/12/2019, foram recebidas as Emendas nºs 1 e 2, de autoria do Senador Alvaro Dias; e 3, de autoria do Senador Major Olímpio;
- Em 4/12/2019, a Presidência concedeu vista aos Senadores Oriovisto Guimarães e Major Olímpio, nos termos regimentais.

**Textos da pauta:**

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

[Emenda](#) (CCJ)

[Emenda](#) (CCJ)

[Emenda](#) (CCJ)

[Relatório Legislativo](#) (CCJ)

### ITEM 3

## **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 186, DE 2019**

### - Não Terminativo -

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

**Autoria:** Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE), Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE), Senador Arolde de Oliveira (PSD/RJ), Senador Carlos Viana (PSD/MG), Senador Chico Rodrigues (DEM/RR), Senador Ciro Nogueira (PP/PI), Senador Confúcio Moura (MDB/RO), Senador Dário Berger (MDB/SC), Senador Eduardo Braga (MDB/AM), Senador Eduardo Girão (PODEMOS/CE), Senador Eduardo Gomes (MDB/TO), Senador Esperidião Amin (PP/SC), Senador Jorginho Mello (PL/SC), Senadora Juíza Selma (PODEMOS/MT), Senador Lasier Martins (PODEMOS/RS), Senador Luis Carlos Heinze (PP/RS), Senador Luiz do Carmo (MDB/GO), Senadora Mailza Gomes (PP/AC), Senador Marcio Bittar (MDB/AC), Senador Marcos do Val (PODEMOS/ES), Senadora Maria do Carmo Alves (DEM/SE), Senador Meccias de Jesus (REPUBLICANOS/RR), Senador Nelsinho Trad (PSD/MS), Senador Omar Aziz (PSD/AM), Senador Oriovisto Guimarães (PODEMOS/PR), Senador Otto Alencar (PSD/BA), Senador Plínio Valério (PSDB/AM), Senador Rodrigo Pacheco (DEM/MG), Senadora Simone Tebet (MDB/MS), Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), Senador Telmário Mota (PROS/RR), Senador Vanderlan Cardoso (PP/GO), Senador Wellington Fagundes (PL/MT), Senador Zequinha Marinho (PSC/PA)

**Relatoria:** Senador Oriovisto Guimarães

**Relatório:** Favorável à Proposta, na forma do Substitutivo que apresenta, prejudicadas as Emendas nºs 4, 5, 6 e 10 e contrário às Emendas 1 a 3; 7 a 9; e 11 a 16.

**Observações:**

- Em 19/11/2019, foram recebidas as Emendas nºs 1 e 2, de autoria do Senador Jader Barbalho;
- Em 19/11/2019, foram recebidas as Emendas nºs 3 a 7, de autoria da Senadora Eliziane Gama;
- Em 25/11/2019, foram recebidas as Emendas nºs 8 e 11, de autoria da Senadora Leila Barros;
- Em 27/11/2019, foram recebidas as Emendas nºs 12, de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho; 13, de autoria da Senadora Eliziane Gama; 14 e 15, de autoria do Senador Marcos do Val; e 16, de autoria do Senador Sérgio Petecão;
- Em 3/12/2019, foram recebidas as Emendas nºs 17 a 21, de autoria do Senador Alvaro Dias; 22 a 53, de autoria do Senador Paulo Paim; 54, de autoria da Senadora Eliziane Gama; 55 e 56, de autoria do Senador Humberto Costa (dependendo de relatório);
- Em 4/12/2019, foram recebidas as Emendas nºs 57, de autoria do Senador Antonio Anastasia; 58, de autoria do Senador Paulo Paim; e 59 de autoria do Senador José Serra (dependendo de relatório).

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

[Emenda \(CCJ\)](#)



1

## PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 166, de 2018, do Senador Lasier Martins, que *altera o Código de Processo Penal para disciplinar a prisão após a condenação em segunda instância.*



Relator: Senadora **JUÍZA SELMA**

### I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão para exame, em decisão terminativa, nos termos do art. 101, II, d, do Regimento Interno, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 166, de 2018, de autoria do Senador Lasier Martins, que altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para disciplinar a prisão após a condenação em segunda instância.

Em síntese, o PLS pretende inserir incisos no *caput* do art. 283 e os §§ 3º e 4º para prever que a prisão por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente decorrente de juízo de culpabilidade poderá ocorrer a partir da condenação em segundo grau, em instância única ou recursal. Ademais, dispõe que ninguém será tratado como culpado até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória.

Na justificação, o autor do PLS aponta que

A atual redação do art. 283 do Código de Processo Penal (CPP) tem permitido a interpretação de que a prisão em razão de juízo de culpabilidade só poderia ocorrer após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória, leitura, contudo, que deve ser considerada em desacordo com o disposto nos incisos LVII e LXI do art. 5º da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Foi apresentado requerimento pelo próprio autor da matéria para tramitação conjunta com o PLS nº 201, de 2018 e com os PL nºs 5.954,

5.956, 5.958, todos de 2019. No entanto, o Requerimento não chegou a ser votado, retomando-se sua tramitação regular nesta CCJ.

Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

## II – ANÁLISE

Preliminarmente, registramos que a matéria sob exame não apresenta vícios de constitucionalidade formal, uma vez que o direito processual penal está compreendido no campo da competência legislativa privativa da União, consoante dispõe o art. 22, I, da Constituição Federal. Ademais, não se trata de matéria submetida à iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do § 1º do art. 61, da Carta Magna.

No mérito, entendemos que o PLS, com os ajustes que vamos propor, é conveniente e oportuno.

O PLS pretende reestabelecer que a prisão por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente poderá ocorrer a partir da condenação em segundo grau, em instância única ou recursal. Trata-se de previsão que imperou no Código de Processo Penal até a edição da Lei nº 12.403, de 2011, tratamento vigente que ora buscamos novamente alterar.

As mudanças propostas guardam relação com as últimas manifestações do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto, especialmente as proferidas no âmbito das Ações Declaratórias de Constitucionalidade nºs 43, 44 e 54 que afirmaram a constitucionalidade do art. 283 do Código de Processo Penal. Este dispositivo atualmente condiciona o cumprimento da pena de prisão ao trânsito em julgado da condenação.

O resultado do referido julgamento, especialmente em razão do voto de minerva de seu Presidente, o Ministro Dias Toffoli, terminou por ressaltar a responsabilidade e a competência desse Congresso Nacional na resolução definitiva da questão. Veja-se que a declaração de constitucionalidade do dispositivo não impede que este seja alterado, desde que preservada sua conformação com as regras e princípios constitucionais pertinentes. Ademais, não se encontra o legislador alijado do seu direito de inovar a ordem jurídica, ainda que exista prévio entendimento da Suprema Corte em sentido diverso.



Nesse sentido, consideramos acertadas grande parte das medidas propostas pelo Senador Lasier. Cumpre-nos ressaltar que ele foi o primeiro a trazer a discussão desse assunto ao Senado, no que foi secundado por vários outros colegas que, com pequenas diferenças de conteúdo, também consideram que o sistema processual penal tem de ser ajustado para permitir a antecipação do cumprimento da pena de prisão quando há condenação em segunda instância.

Menciono aqui, entre outros, os Senadores Randolfe Rodrigues (PLS nº 201, de 2018), Major Olímpio (PL nº 5.954), Alessandro Vieira (PL nº 5.956, de 2019), Kajuru (PL nº 5.958, de 2019), bem como a Senadora Eliziane Gama, que apresentou, perante o Senado, o chamado pacote anti-crime, de iniciativa do Ministro da Justiça, que também trata da matéria.

As alterações que vamos propor no substitutivo encontram inspiração nestes e em outros projetos, o que possibilitou um amplo consenso entre as lideranças desta Casa, capitaneado pelos presidentes desta CCJ e do Senado Federal. Todos estão convictos de que, no substitutivo que apresentaremos, são preservados os direitos e garantias constitucionais, mas não se descuida da autoridade da lei penal nem dos agentes judiciários que a aplicam.

Segundo nosso entendimento, no juízo de apelação, fica definitivamente exaurido o exame sobre os fatos e provas da causa, com a fixação, se for o caso, da responsabilidade penal do acusado, concretizando-se, assim, o duplo grau de jurisdição. É necessário ressaltar que os recursos de natureza extraordinária (extraordinário e especial) não representam desdobramentos do duplo grau de jurisdição, uma vez que não apresentam ampla devolutividade, não se prestando ao debate de matéria fática e probatória.

Assim, a execução da pena na pendência de recursos de natureza extraordinária não compromete o núcleo essencial do pressuposto da não culpabilidade, uma vez que o acusado é tratado como inocente no curso de todo o processo ordinário criminal, sendo observados os direitos e as garantias a ele inerentes e respeitas as regras probatórias e o modelo acusatório atual.

Ainda cabe lembrar que, no sistema processual brasileiro, e mesmo sob a égide da Constituição Federal de 1988, somente durante o breve período de 2009 a 2016 e agora, em novembro de 2019, condicionou-se a execução da pena à ocorrência do trânsito em julgado da respectiva



condenação. Dessa maneira, pretendemos resgatar a normatividade sobre o momento do cumprimento da prisão-pena que sempre vigorou em nosso país e que, ressalte-se, encontra paralelo na maior parte dos países do mundo ocidentalizado.

Feitas essas considerações, entendemos que o PLS nº 166, de 2018, é constitucional formal e materialmente, mas merece alguns aprimoramentos.

Com efeito, apresentaremos emenda substitutiva para ampliar o âmbito de alcance das alterações no CPP, modificando, além do já citado art. 283, igualmente, o art. 637. Cremos ser necessário deixarmos claro que o recurso extraordinário e o especial não têm efeito suspensivo, mas que, em casos muito excepcionais, o STF e o STJ poderão concedê-lo, especialmente se o recurso puder resultar em absolvição, anulação, substituição de pena privativa de liberdade por restritiva de direito ou alteração do regime de cumprimento de pena para o aberto.

No mesmo sentido, julgamos ser necessário criar um art. 617-A para disciplinar a forma em que se dará a execução provisória nos Tribunais de segundo grau, igualmente prevendo a possibilidade de não se executar a condenação caso haja questão constitucional ou legal relevante que possa levar a revisão da condenação. Teremos o cuidado de prever que os eventuais embargos de declaração, de nulidade ou infringentes também serão hábeis a suspender a execução provisória.

### **III – VOTO**

Pelo exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do projeto e, no mérito, somos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 166, de 2018, nos termos da emenda substitutiva que apresentamos a seguir:

#### **EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROJETO DE LEI DO SENADO N° 166, DE 2018**



Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal) para dispor sobre a possibilidade cumprimento provisório da pena nos casos em que especifica.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Os arts. 283 e 637 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, passam a viger com a seguinte redação:

“**Art. 283.** Ninguém poderá ser preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente, em decorrência de condenação criminal exarada por órgão colegiado ou em virtude de prisão temporária ou preventiva.

.....” (NR)

“**Art. 637.** O recurso extraordinário e o recurso especial interpostos contra acórdão condenatório não terão efeito suspensivo.

§ 1º Excepcionalmente, poderão o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça atribuir efeito suspensivo ao recurso extraordinário e ao recurso especial, quando verificado cumulativamente que o recurso:

I - não tem propósito meramente protelatório; e

II - levanta questão constitucional ou legal relevante, com repercussão geral, e que pode resultar em absolvição, anulação da condenação, substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos ou alteração do regime de cumprimento da pena para o aberto.

§ 2º O pedido de concessão de efeito suspensivo poderá ser feito incidentalmente no recurso ou por meio de petição em separado, dirigida diretamente ao relator no Tribunal Superior, instruída com cópias do acórdão impugnado, das razões do recurso e de prova da sua tempestividade, das contrarrazões e das demais peças necessárias à compreensão da controvérsia.” (NR)

**Art. 2º** O Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, passa a viger acrescido do seguinte art. 617-A:

“**Art. 617-A.** Ao proferir acórdão condenatório ou confirmatório da condenação, o tribunal determinará a execução



SF19520.93986-02

provisória das penas aplicadas, sem prejuízo do conhecimento de recursos que vierem a ser interpostos.

§ 1º O tribunal poderá, excepcionalmente, deixar de autorizar a execução provisória das penas se houver questão constitucional ou legal relevante, cuja resolução por Tribunal Superior possa levar à provável revisão da condenação.

§ 2º Caberá ao relator comunicar o resultado ao juiz competente, sempre que possível de forma eletrônica, com cópia do voto e expressa menção à pena aplicada.

§ 3º O mandado de prisão somente será expedido depois do julgamento dos eventuais embargos de declaração ou dos embargos infringentes e de nulidade interpostos.”

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





*SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues*

**PLS 166/2018  
00001**

**EMENDA N° - CCJ**  
(ao PLS nº 166/2018)

Inclua-se o § 3º ao art. 637 do CPP, na redação proposta pelo art. 1º do PLS 166/2018:

“Art. 637 .....

.....  
§ 3º Para fins da suspensão prevista no § 1º o pedido será levado para apreciação do órgão colegiado competente do Tribunal preferencialmente em plenário virtual, sendo deferida a suspensão apenas pelo voto de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos membros do órgão colegiado”

**JUSTIFICAÇÃO**

Grande parte das críticas relativas ao tema “ prisão em segunda instância” se refere à injustiça, à desigualdade do sistema brasileiro.

Temos um sistema que permite o seu uso por pessoas com boas condições financeiras para fins de protelação da execução da pena, enquanto pessoas que não possuem condições financeiras não possuem a mesma “oportunidade”.

Ao mesmo tempo, ocorre uma verdadeira “loteria”, na designação de relatores, que possuem poderes próprios, e muitas vezes decidem conforme suas próprias convicções, em evidente desrespeito ao princípio da colegialidade.

Assim, a emenda apresentada pretende restringir esta prática negativa, dando maior estabilidade e igualdade às decisões dos tribunais superiores no tema “ prisão em segunda instância”.

Sala da Comissão,

Senador RANDOLFE RODRIGUES  
REDE-AP

SF19322.18033-00



*SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues*

**PLS 166/2018  
00002**

**EMENDA N° - CCJ**  
(ao PLS nº 166/2018)

Dê-se a seguinte redação à inclusão feita pelo art. 2º do PLS 166/2018 ao § 3º do art. 617-A do CPP:

“Art. 617-A .....

.....  
§ 3º O mandado de prisão somente será expedido depois do julgamento dos eventuais embargos de declaração ou dos embargos infringentes e de nulidade opostos, sendo, no primeiro caso, admitidos para este fim apenas os primeiros embargos apresentados.”

**JUSTIFICAÇÃO**

O tratamento dos recursos já foi alterado no “novo” CPC para explicitar a incompatibilidade do intuito protelatório dos recursos com os fins sociais do processo.

A presente emenda pretende, portanto, explicitar que apenas o primeiro dos eventuais embargos de declaração opostos será considerado para fins de impedimento da execução provisória da pena, evitando o uso protelatório do citado recurso.

Sala da Comissão,

Senador RANDOLFE RODRIGUES  
REDE-AP

SF19581.94602-31



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO

### Nº 166, DE 2018

Altera o Código de Processo Penal para disciplinar a prisão após a condenação em segunda instância.

**AUTORIA:** Senador Lasier Martins (PSD/RS)

**DESPACHO:** À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em decisão terminativa



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

## **PROJETO DE LEI DO SENADO N° DE 2018**

Altera o Código de Processo Penal para disciplinar a prisão após a condenação em segunda instância.

SF16398-21106-92

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 283 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 283.** Ninguém poderá ser preso senão:

I – em flagrante delito;

II – por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente;

III – em decorrência de sentença condenatória transitada em julgado; ou

IV – no curso da investigação ou do processo, em virtude de prisão temporária ou prisão preventiva.

§ 1º As medidas cautelares previstas neste Título não se aplicam à infração a que não for isolada, cumulativa ou alternativamente combinada pena privativa de liberdade.

§ 2º A prisão poderá ser efetuada em qualquer dia e a qualquer hora, respeitadas as restrições relativas à inviolabilidade do domicílio.

§ 3º A prisão por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente decorrente de juízo de culpabilidade poderá ocorrer a partir da condenação em segundo grau, em instância única ou recursal.

§ 4º Ninguém será tratado como culpado até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

## JUSTIFICAÇÃO

A atual redação do art. 283 do Código de Processo Penal (CPP) tem permitido a interpretação de que a prisão em razão de juízo de culpabilidade só poderia ocorrer após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória, leitura, contudo, que deve ser considerada em desacordo com o disposto nos incisos LVII e LXI do art. 5º da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

SF16398-21106-92

O próprio Supremo Tribunal Federal (STF), Guardião da Constituição (art. 102, *caput*, CF/88), já decidiu pela possibilidade da execução da pena após esgotadas a primeira e a segunda instâncias, as chamadas instâncias ordinárias, nas quais se exaurem a produção de provas e a consequente verificação da autoria e da materialidade do fato (ARE 964246 RG/SP, HC 152752/PR, HC 126292/SP). Conforme decidido pelo Plenário do STF, a execução provisória da pena a partir da decisão judicial de segundo grau, ainda que sujeita a recurso especial ou extraordinário, não viola o princípio constitucional da presunção de inocência.

O inciso LVII do art. 5º da nossa Carta Política declara apenas que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória. Não diz que ninguém será preso até o trânsito em julgado. Apenas que não será tratado como culpado. Tanto é assim que são hipóteses legais de prisão antes do trânsito em julgado, em nosso ordenamento, a prisão preventiva e a prisão temporária, modalidades de prisão cautelar que podem ocorrer no curso do processo ou mesmo da investigação policial, quando presentes os respectivos requisitos (arts. 10, 283 e 312, entre outros, todos do CPP; e Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989).

Há na situação em análise dois valores constitucionais a serem sopesados: de um lado, a presunção de não culpabilidade do réu; de outro a vida, a liberdade, a segurança e a propriedade dos brasileiros em geral, que restariam ameaçadas pela permanência em circulação de criminosos já condenados pelas instâncias ordinárias, foros naturais da comprovação da materialidade (existência) dos crimes praticados e de sua autoria pelos condenados.

É preciso fazer uma interpretação sistemática dos incisos LVII e LXI do art. 5º da CF/88. O primeiro declara que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória; o segundo, que ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

fundamentada de autoridade judiciária competente. Ambos os dispositivos possuem a mesma estatura constitucional, devendo ser interpretados em conjunto.

O art. 5º, LXI, da Lei Magna permite a prisão da pessoa por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, sem mencionar que isso só pode ocorrer após o trânsito em julgado da ação penal. Ocorre apenas que, presentes os requisitos para tal prisão antes da finalização definitiva do processo, seja a prisão cautelar, seja a decorrente de juízo de culpabilidade, o preso não pode ser tratado como culpado, nos termos do art. 5º, LVII, da CF/88.

Tal lição é antiga, remontando aos idos da Revolução Francesa: o art. 9º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, estatui que todo homem é presumido inocente até ser declarado culpado e, **caso se julgue indispensável prendê-lo**, todo o rigor não necessário à guarda de sua pessoa deve ser severamente reprimido pela lei.

O foco do inciso LVII do art. 5º da CF/88, portanto, não está em coibir a prisão, quando cabível e necessária à preservação da ordem pública, mas em declarar que o ônus da prova da culpa penal é do Estado e em estatuir uma **regra de tratamento**, para vedar a arbitrariedade do poder estatal na execução da pena, especialmente contra quem ainda não é considerado culpado. Nesse sentido, o próprio STF já decidiu que o princípio constitucional da presunção de inocência, em nosso sistema jurídico, consagra, além de outras relevantes consequências, uma regra de tratamento que impede o Poder Público de agir e de se comportar, em relação ao suspeito, ao indiciado, ao denunciado ou ao réu, como se estes já houvessem sido condenados, definitivamente, por sentença do Poder Judiciário (HC 95886/RJ).

A lei deve ser interpretada à luz da Carta Magna, e não o contrário, sob pena de subversão do ordenamento jurídico. Diante da incerteza jurídica criada pelas divergências acerca do tema, nota-se a necessidade da atuação legislativa para aperfeiçoar a redação do CPP e evitar interpretações equivocadas na aplicação da lei.

O Direito Processual Penal deve ser capaz de conferir proteção adequada aos bens jurídicos que cabe ao Estado proteger, como a vida, a liberdade, a segurança e a propriedade dos brasileiros, nos termos do art. 5º, *caput*, da Lei Maior. A regulamentação legal do princípio da não culpabilidade deve equilibrar tais valores, ambos de igual importância,

SF16398-21106-92



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

assegurando ao réu seus direitos constitucionais fundamentais, de um lado; e conferindo efetividade à tutela penal do Estado, de outro. É preciso, portanto, haver uma harmonização entre a presunção de não culpabilidade e a garantia da segurança pública, ambos preceitos fundamentais de idêntica estatura na Constituição.

Nesse sentido, vedar a prisão após a condenação em 2º grau, em instância única ou recursal, seria minar a atribuição constitucional do Estado de proteger a população e promover uma proteção insuficiente aos direitos fundamentais da sociedade. Como afirma Ingo Wolfgang Sarlet<sup>1</sup>, o princípio da proporcionalidade na interpretação dos direitos fundamentais abrange não somente a proibição do excesso, mas também a proibição da insuficiência no campo jurídico-penal, no sentido de insuficiente implementação dos deveres de proteção do Estado.

Por isso, a lei processual deve cuidar não somente do tratamento ao réu que aguarda condenação definitiva, mas também da efetividade do processo penal, sem que isso represente ofensa à presunção de não culpabilidade. Ampliar tal presunção ao ponto de vedar a prisão antes do trânsito em julgado seria proibir até mesmo as prisões cautelares, muitas vezes necessárias ao inquérito policial e à instrução criminal, bem como a própria investigação da culpabilidade.

Segundo o Ministro Gilmar Mendes<sup>2</sup>, a definição do que vem a ser tratar alguém como culpado depende de intermediação do legislador. Embora haja, segundo ele, uma dificuldade de compatibilizar o respeito ao acusado com a progressiva demonstração de sua culpa, a cláusula magna não impede a lei de regulamentar os procedimentos, tratando o implicado de forma progressivamente mais gravosa, conforme a imputação evolui. Entende o supremo magistrado que é natural à presunção de não culpabilidade evoluir de acordo com o estágio do procedimento, sendo aceitável, desde que não se atinja o núcleo fundamental, o tratamento progressivamente mais gravoso do réu.

Gilmar Mendes relembra também que, ainda que a condenação não tenha transitado em julgado, já pode ter sido estabelecida pelas instâncias ordinárias, soberanas para a análise dos fatos, e que a análise das questões de

SF16398-21106-92

<sup>1</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Constituição e Proporcionalidade: o Direito Penal e os direitos fundamentais entre proibição de excesso e de insuficiência**. Revista Brasileira de Ciências Criminais: RBCCrim, v. 12, n. 47, p. 60-122, mar./abr. 2004.

<sup>2</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **A presunção de não culpabilidade**. In: Marco Aurélio Mello: ciência e consciência. São Paulo: Migalhas, 2015, v. 1, p. 33-48.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

Direito em recursos especiais e extraordinários, ainda que por provocação da parte recorrente, serve preponderantemente não ao interesse do postulante, mas ao interesse coletivo no desenvolvimento e no aperfeiçoamento da jurisprudência. Afirma que, esgotadas as instâncias ordinárias, com a condenação à pena privativa de liberdade, tem-se uma declaração com considerável força de que o réu é culpado e a sua prisão é necessária, sendo compatível com a presunção de não culpabilidade determinar o cumprimento da pena nesse estágio, ainda que pendentes recursos.

SF16398.21106-92

Não há dúvida, por outro lado, sobre a conveniência política e social da expressa previsão legal da possibilidade de prisão decorrente de juízo de culpabilidade a partir da condenação em segundo grau, em instância única ou recursal, evitando divergências jurisprudenciais quanto a tal questão. Nossa atual sistema processual penal permite que o réu continue a recorrer contra as sucessivas decisões condenatórias por anos, impedindo o trânsito em julgado da ação criminal e atraindo a ocorrência de prescrição penal, quando então o criminoso, ainda que provada a autoria e a materialidade de seu delito nas instâncias ordinárias, deixa de cumprir a devida pena.

O sistema recursal brasileiro, portanto, ao permitir a interposição sucessiva de inúmeros recursos, alguns nitidamente protelatórios, impede que o trânsito em julgado da decisão condenatória se configure, conforme a disposição e a criatividade da defesa em recorrer. Além disso, ainda que o Estado consiga executar tardiamente a pena, uma sanção aplicada de forma exageradamente extemporânea perde seu efeito inibitório e aumenta a sensação de impunidade em nossa sociedade.

Conforme declarou a Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, nossa Constituição garante não só a presunção de inocência, mas também a segurança jurídica e a efetividade do processo criminal, que, se não forem observadas, fazem com que o processo criminal não termine ou só termine quando está prescrito. Tal situação, segundo ela, favorece a impunidade e põe em descrédito a Justiça brasileira, por perda de confiança da população em um sistema em que, por uma combinação de normas e fatores jurídicos, a lei deixa de valer para todos. Nas palavras de Dodge, “uma justiça que tarda é uma justiça que falha”.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> O ESTADO DE S. PAULO (ESTADÃO). “Justiça que tarda é uma justiça que falha”, diz Raquel. 03 de abril de 2018. Disponível em: <http://politica.estadão.com.br/blogs/fausto-macedo/justica-que-tarda-e-uma-justica-que-falha-diz-raquel>. Acesso em 08 abr. 2018.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

Ante todo o exposto, contamos com o apoio dos nobres Pares para a aprovação deste importante projeto, que vem ao encontro dos anseios da maior parte da população brasileira na efetividade do nosso sistema processual penal.

Sala das Sessões,

SF16398-21106-92

Senador **LASIER MARTINS**  
(PSD-RS)

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - 1988/88  
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
  - inciso LVII do artigo 5º
  - inciso LXI do artigo 5º
- urn:lex:br:federal:constituicao:88;88  
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:88;88>
  - inciso LVII do artigo 5º
  - inciso LXI do artigo 5º
- Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de Outubro de 1941 - Código de Processo Penal - 3689/41  
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto.lei:1941;3689>
  - artigo 283
- Lei nº 7.960, de 21 de Dezembro de 1989 - Lei da Prisão Temporária - 7960/89  
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1989;7960>

Junte-se ao movimento  
do PLS 166/2018

## MANIFESTO

### *PELA APROVAÇÃO IMEDIATA DO PLS 166/2018, QUE DETERMINA A PRISÃO LOGO APÓS A CONDENAÇÃO EM SEGUNDA INSTÂNCIA*

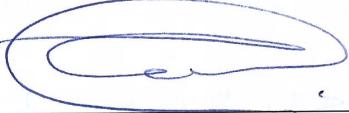
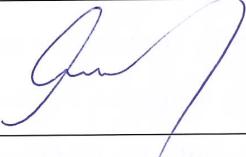
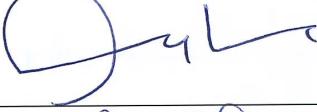
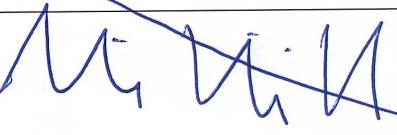
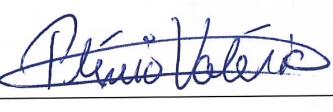
Nós, Senadores da República abaixo-assinados, em respeito ao povo brasileiro, vimos, por meio do presente instrumento, solicitar à Presidente da Comissão, Constituição e Justiça (CCJ), senadora Simone Tebet, que mantenha na pauta da Comissão, do dia 27/11/19, o PLS 166/2018, de autoria do Senador Lasier Martins (PODE-RS), que “*altera o Código de Processo Penal para disciplinar a prisão após a condenação em segunda instância.*

Expressamos nossa contrariedade em relação a qualquer movimento no sentido de adiar a análise do referido projeto, bem como reafirmar nosso propósito de apreciar e aprovar a matéria o mais breve possível.

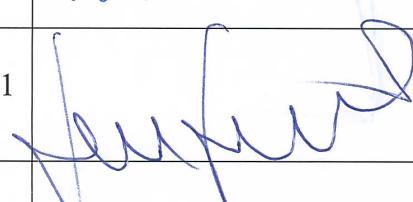
Por ser verdade, subscrevemo-nos.

	SENADOR	ASSINATURA
1	LASIER	
2	ORIOVISTO	
3	ANTONIO DIAS	
4	EDUARDO GIMB	

Manifesto pela manutenção do PLS 166/2018, que “altera o Código de Processo Penal para disciplinar a prisão após a condenação em segunda instância”, na pauta da CCJ desta quarta-feira, dia 27/11/2019, para sua apreciação e votação.

5	Carlos Finha	
6	Juiz Selma	
7	REGUFFE	
8	Romário Faria	
9	Wanda Souza	
10	ALESSANDRO Vieira	
11	Mara Gabrilli	
12	marcos oliveira	
13	AROLDÉ	
14	Flávio Arns	
15	Plínio	

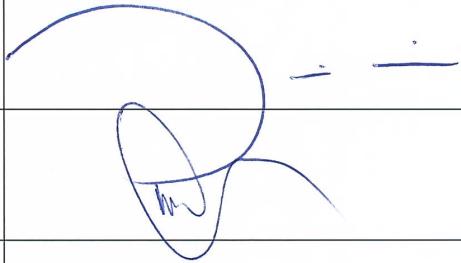
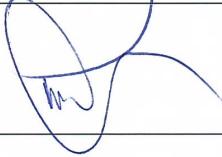
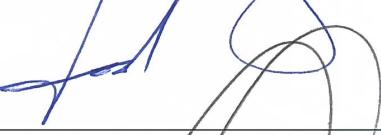
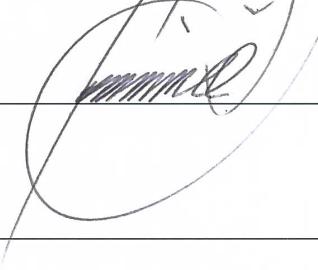
Manifesto pela manutenção do PLS 166/2018, que “altera o Código de Processo Penal para disciplinar a prisão após a condenação em segunda instância”, na pauta da CCJ desta quarta-feira, dia 27/11/2019, para sua apreciação e votação.

16	Jorginho Mello	
17	Edmar Fachin	
18	Stevenson Vaz Lobo	
19	Dário Berger	
20	Weslley Kist	
21		Sérgio Vaz Lobo
22	Wells BARRETO	
23	Rodolfo Rodriguez	
24	Izaci Luvam	
25	CHICO Rodrigues	
26	Fábio Manoel Constantino	

Manifesto pela manutenção do PLS 166/2018, que “altera o Código de Processo Penal para disciplinar a prisão após a condenação em segunda instância”, na pauta da CCJ desta quarta-feira, dia 27/11/2019, para sua apreciação e votação.

27	<i>Sony Leivas</i>	<i>PJ</i>
28	<i>Gilson Júnior</i>	<i>gilson</i>
29	<i>Soraya Thronicke</i>	<i>Soraya Thronicke</i>
30	<i>Wellin da Silva</i>	<i>W.M.</i>
31	<i>Bonifácio</i>	<i>bonifa</i>
32	<i>Jorge Kajuru</i>	<i>L</i>
33	<i>MARCOS DO VAL</i>	<i>Dan</i>
34	<i>Rodrigo Cunha</i>	<i>Z.R.C.</i>
35	<i>E. AMIN</i>	<i>E. Amin</i>
36	<i>Tasso J.</i>	<i>Tassio J.</i>
37	<i>Jair Bolsonaro</i>	<i>Jair Bolsonaro</i>

Manifesto pela manutenção do PLS 166/2018, que “altera o Código de Processo Penal para disciplinar a prisão após a condenação em segunda instância”, na pauta da CCJ desta quarta-feira, dia 27/11/2019, para sua apreciação e votação.

38	Mailza Gomes	
39	Wercy Barros	
40	Manoel -	
41	Kleymara Machado	
42	Uma Pastore	
43	Feliciano	
44		
45		
46		
47		
48		



2



# SENADO FEDERAL

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

### Nº 48, DE 2019

Acrescenta o art. 166-A na Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.

**AUTORIA:** Câmara dos Deputados

**DOCUMENTOS:**

- [Texto da proposta de emenda à Constituição](#)
- [Projeto original](#)

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarIntegra?codteor=1834092&filename=Avulso+-PEC+48/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=1834092&filename=Avulso+-PEC+48/2019)



[Página da matéria](#)

Acrescenta o art. 166-A na Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.

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 A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 166-A:

"Art. 166-A As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

- I - transferência especial; ou
- II - transferência com finalidade definida.

§ 1º Os recursos transferidos na forma do *caput* deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 13 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o *caput* deste artigo no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e

II - encargos referentes ao serviço da dívida.

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo, os recursos:

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênero;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 7º deste artigo.

§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica, para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, os recursos serão:

I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e

II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

§ 5º Na transferência especial a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo, a aplicação dos recursos será fiscalizada pelos:

I - órgãos de controle interno, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios; e

II - tribunais de contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nos entes federados sob suas respectivas jurisdições.

§ 6º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, a aplicação dos recursos será fiscalizada pelos órgãos de controle interno federal e pelo Tribunal de Contas da União.

§ 7º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do *caput* deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo."

Art. 2º No primeiro semestre do exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Emenda Constitucional, fica assegurada a transferência financeira em montante mínimo equivalente a 60% (sessenta por cento) dos recursos de que trata o inciso I do *caput* do art. 166-A da Constituição Federal.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor em 1º de janeiro do ano subsequente ao de sua publicação.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, de novembro de 2019.

RODRIGO MAIA  
Presidente



**PEC 48/2019  
00001**

SENADO FEDERAL  
Gabinete da Liderança do Podemos

## **EMENDA N° - CCJ**

(à PEC nº 48, de 2019)



Dê-se a seguinte redação ao inciso II do § 5º do art. 166 da Constituição Federal, acrescido pelo art. 1º da proposta:

“Art. 166-A.....

.....

§ 5º.....

II – tribunais de contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nos entes federados sob suas respectivas jurisdições, sem prejuízo do exercício da competência do órgãos de controle federal.”

## **JUSTIFICAÇÃO**

A Proposta de Emenda Constitucional em tela visa inserir o art. 166-A na Constituição da República, com a finalidade de permitir que as emendas parlamentares individuais sejam destinadas diretamente aos entes subnacionais.

No entanto, deve-se assegurar também as competências dos órgãos e instituições de controle federais, por meio do Denasus, CGU, Polícia Federal, TCU, Congresso Nacional, MPF e Justiça Federal sobre a aplicação dos recursos repassados sob a forma de “transferência especial”.

De outro modo, a proposta enfraquece o sistema de controle da União para monitorar, avaliar e exercer o controle da aplicação de um volume significativo de recursos federais,

A apostar somente nos órgãos locais de controle, com redução das competências dos órgãos federais de controle, é altamente temerária, uma vez que esses órgãos não têm conseguido impedir colapso financeiro por que passam vários deles. Em 2018, por exemplo, os 26 Estados e o Distrito Federal gastaram com despesa de pessoal R\$ 387,7 bilhões, montante R\$ 44,1 bilhões acima do limite de alerta, que corresponde a 90% do limite máximo permitido pela LRF.

**SENADO FEDERAL**

Gabinete da Liderança do Podemos

A permissividade fiscal presente em decisões de Tribunais de Contas Estaduais levou vários Estados ao colapso financeiro, comprometendo a prestação de serviços essenciais para a promoção de cidadania, o que exigiu que a União interviesse em dois Estados em 2018 (RJ e RR).

A União se viu obrigada a honrar dívidas estaduais da ordem de R\$ 4,8 bilhões em 2018, restringindo a possibilidade de implementação de políticas públicas em diversas localidades carentes. Ao todo, no período de 2016-2019, a União honrou dívidas estaduais no valor de R\$ 16,9 bilhões, conforme informações constantes do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais.

Por outro lado, a pulverização da fiscalização de recursos de natureza essencialmente federal por vários Tribunais de Contas e demais órgãos de controle estaduais e municipais dificulta a realização de investigação necessária para o diagnóstico de fraudes sistêmicas na aplicação de recursos federais de forma descentralizada na Federação.

Portanto, a proposta, aprovada sem alterações, pode representar inaceitável retrocesso em relação aos avanços conquistados com a promulgação da Constituição de 1988, cujo resultado pode ser o aumento da percepção da corrupção e da impunidade no País.

A standard linear barcode is positioned vertically on the right side of the page. Below it, the identifier "SF11298.835526-12" is printed.

SF11298.835526-12

**Senador ALVARO DIAS**  
(PODEMOS/PR)



**PEC 48/2019  
00002**

SENADO FEDERAL  
Gabinete da Liderança do Podemos

## **EMENDA Nº - CCJ**

(à PEC nº 48, de 2019)

SF19044.09023-11

Suprime-se a redação dada pelo art. 1º da proposta para o:

- inciso II do § 2º do art. 166-A da Constituição Federal.
- inciso II do § 5º do art. 166-A da Constituição Federal.

### **JUSTIFICAÇÃO**

A Proposta de Emenda Constitucional em tela visa inserir o art. 166-A na Constituição da República, com a finalidade de permitir que as emendas parlamentares individuais sejam destinadas diretamente aos entes subnacionais.

No entanto, para assegurar as competências dos órgãos e instituições de controle federais, faz-se necessário SUPRIMIR o inciso II do § 2º e do § 5º do art. 166-A da PEC nº 48, de 2019, que visam afastar o exercício do controle federal por meio do Denasus, CGU, Polícia Federal, TCU, Congresso Nacional, MPF e Justiça Federal sobre a aplicação dos recursos repassados sob a forma de “transferência especial”, que passam a pertencer aos entes subnacionais e serem fiscalizadas pelos órgãos de controle locais.

Além de enfraquecer o sistema de controle da União para monitorar, avaliar e exercer o controle da aplicação de um volume significativo de recursos federais, a proposta do inciso II do § 2º do art. 166-A se vale do termo “pertencer” que dispõe de significação jurídica específica no Texto Constitucional, consistindo em receita própria municipal, sobre a qual a União não pode fiscalizar a aplicação tampouco exigir qualquer condição de entrega, a exemplo dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM).

Ocorre que, sendo originário de emendas parlamentares, o recurso consiste, essencialmente, em verba federal, sujeito à fiscalização federal, não sendo plausível a alteração dessa natureza conforme o alvedrio do parlamentar, que opta por uma ou outra modalidade de transferência. Trata-se, portanto, de uma impropriedade em relação ao atual pacto federativo. Não pode uma simples decisão individual transformar verba federal em estadual ou municipal, confundindo a forma federativa do Estado brasileiro tal como atualmente pactuada.



SENADO FEDERAL  
Gabinete da Liderança do Podemos

Além disso, a aposta nos órgãos locais de controle, com redução das competências dos órgãos federais de controle, é altamente temerária, uma vez que esses órgãos não têm conseguido impedir colapso financeiro por que passam vários deles. Em 2018, por exemplo, os 26 Estados e o Distrito Federal gastaram com despesa de pessoal R\$ 387,7 bilhões, montante R\$ 44,1 bilhões acima do limite de alerta, que corresponde a 90% do limite máximo permitido pela LRF.

A permissividade fiscal presente em decisões de Tribunais de Contas Estaduais levou vários Estados ao colapso financeiro, comprometendo a prestação de serviços essenciais para a promoção de cidadania, o que exigiu que a União interviesse em dois Estados em 2018 (RJ e RR).

A União se viu obrigada a honrar dívidas estaduais da ordem de R\$ 4,8 bilhões em 2018, restringindo a possibilidade de implementação de políticas públicas em diversas localidades carentes. Ao todo, no período de 2016-2019, a União honrou dívidas estaduais no valor de R\$ 16,9 bilhões, conforme informações constantes do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais.

Por outro lado, a pulverização da fiscalização de recursos de natureza essencialmente federal por vários Tribunais de Contas e demais órgãos de controle estaduais e municipais dificulta a realização de investigação necessária para o diagnóstico de fraudes sistêmicas na aplicação de recursos federais de forma descentralizada na Federação.

Sem essa modificação, a proposta tem o condão de representar inaceitável retrocesso em relação aos avanços conquistados com a promulgação da Constituição de 1988, cujo resultado pode ser o aumento da percepção da corrupção e da impunidade no País.

SF19044.09023-11

**Senador ALVARO DIAS**  
(PODEMOS/PR)



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Major Olimpio

**PEC 48/2019**  
**00003**

**EMENDA N.º - CCJ**

**(à PEC n.º 48 de 2019)**

Suprimam-se o inciso II do §2º e o §5º do art. 166-A da Constituição Federal, inseridos nos termos do que dispõe o art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição n.º 48, de 2019.

SF19615.14309-15

### **Justificação**

Não obstante concordarmos que devam os estados e municípios ser melhor aquinhoados de recursos para que possam melhorar a vida de suas populações, não concordamos que dispositivos legais abram brechas para que esses mesmos recursos possam ser desvirtuados de seus reais objetivos.

Nesse sentido, o texto da PEC em tela retrocede no que tange à fiscalização do uso dos recursos públicos quando contém em seu texto a deliberada e injustificada supressão da fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Controladoria Geral da União (CGU) sob pretexto de desburocratizar o repasse de recursos a estados e municípios.

Como primeiro argumento citamos o próprio texto constitucional:

*Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

*Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.*



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Major Olimpio

Apesar de se tratarem de recursos oriundos da União, o texto da propositura estabelece que a prestação de contas deverá ser feita perante os Tribunais de Contas dos Estados ou dos Municípios, onde estes últimos existam. Tal dispositivo afronta o art. 70 da Constituição Federal uma vez que tal dispositivo não foi revogado pela PEC ora em comento.

Ademais, não permitir a fiscalização por parte do TCU alia todo o Congresso Nacional da fiscalização desses recursos.

Um segundo argumento foi colocado pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão - Combate à Corrupção do Ministério Público Federal, em sua Nota Técnica n.º 01/2019 – 5ª CCR, com a qual coadunamos:

*Ainda que se busque o repasse não burocrático e a aplicação mais célere dos recursos, há de se considerar que o texto da PEC, tal qual se apresenta, vai de encontro ao atual modelo de proteção do patrimônio público, voltado a coibir o desperdício, desvio e/ou mau uso dos recursos, e que conta com atuação conjunta de órgãos de controle locais e federais dedicados à fiscalização dos gastos.*

Outro ponto a ser ressaltado é o inciso II do §2º, o qual define como pertencente ao ente os recursos destinados por meio das transferências especiais. Nesse ponto, a Associação da Auditoria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União | AUD-TCU exarou nota dirigida aos senadores da república, na qual afirma que:

*O termo adotado para qualificar a ‘transferência especial’ é o mesmo que define o pacto federativo fiscal no artigo 158 da Constituição da República (FPM), abrindo espaço para questionamento jurídico por milhares de Municípios que não forem beneficiados pelas emendas parlamentares individuais, dada a escassez dos recursos dessa natureza.*

[...]

SF19615.14309-15



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Major Olimpio

SF19615.14309-15

*Recursos federais repassados aos Municípios independentemente da celebração de qualquer instrumento jurídico e que pertence aos referidos entes são aqueles que constituem o pacto federativo fiscal, o qual não pode ser abolido, tampouco cabe a imposição de qualquer tipo de restrição por parte do ente transferidor. Segundo a jurisprudência pacífica do STF, recursos com tais características integram as receitas próprias dos destinatários e não estão sujeitos a qualquer condição por ocasião de sua entrega, conforme definido explicitamente no art. 160 da Carta Política.*

Tais preocupações também nos alcançam.

Além disso, não procede qualquer alusão de que a fiscalização dos órgãos federais burocratizaria e delongaria o recebimento dos recursos por parte dos beneficiários, uma vez que estes realizam fiscalização à posteriori, não causando, então, nenhum tipo de atraso no repasse dos recursos.

Dessa forma é primordial que sejam excluídos tanto o inciso II do §2º, a fim de não se dar abertura para futuros questionamentos jurídicos por parte de entes beneficiados de forma desigual pelas transferências especiais, quanto o §5º, ambos do art. 166-A, de forma que não sejam abertas portas para possíveis desvios de condutas, os quais contarão com a digital de cada parlamentar que, independentemente de sua intenção, indicou emendas objetos de malversação dos recursos públicos.

Diante do exposto, solicitamos o apoio de nossos nobres pares para a emenda em tela.

Sala da Comissão, em de de 2019.

**Senador Major Olimpio  
PSL/SP**



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

**PARECER N° , DE 2019**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 48, de 2019, da Senadora Gleisi Hoffmann e outros, que *acrescenta o art. 166-A na Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.*

SF19389.81141-75

Relator: Senador **ANTONIO ANASTASIA**

## I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 48, de 2019. A proposição visa a inserir o art. 166-A na Constituição Federal, com a finalidade de permitir que as emendas parlamentares individuais sejam destinadas diretamente aos entes subnacionais.

A PEC deriva das alterações realizadas pela Câmara dos Deputados à PEC nº 61, de 2015, que havia sido aprovada por esta Casa no primeiro semestre de 2019. Como a matéria é de conhecimento de todos, uma vez que já debatida neste Senado Federal em dois turnos neste mesmo ano, centraremos nossa análise sobre essas modificações que foram aprovadas na Câmara, na forma de Substitutivo apresentado na Comissão Especial, cujo relator foi o Deputado Aécio Neves.

Em suma as alterações promovidas pelo Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados são as seguintes:

a) as transferências via doação passaram a ser denominadas “transferência especial”, restando claro que elas serão fiscalizadas pelos órgãos de controle interno e externo de cada ente;



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

- b) 70% das transferências especiais devem ser destinadas a despesas de capital de natureza não financeira, isto é, investimentos, de maneira que no máximo 30% de tais recursos poderão ser destinados a despesas de custeio;
- c) fica vedada a utilização dos recursos destinados mediante transferência especial para o pagamento de despesas com pessoal (ativo e inativo) ou encargos referentes ao serviço da dívida;
- d) explicita-se que o controle dos recursos destinados mediante transferência definida continua a ser realizado pelos órgãos de controle interno e externo da União;
- e) fixa-se a possibilidade de que os entes subnacionais beneficiários de transferência especial celebrem, obviamente se assim desejarem, contratos de cooperação técnica para o acompanhamento da execução destas programações (possibilitando, por exemplo, que os entes que desejem continuem a ser assessorados nesse sentido pela Caixa Econômica Federal); e
- f) estipulação de que, no primeiro exercício de vigência da Emenda Constitucional (2020, espera-se), 60% das transferências especiais sejam executados financeiramente no primeiro semestre, de modo a evitar que, num ano eleitoral, haja contingenciamento de tais recursos como forma de pressão político-partidária.

Durante a discussão da matéria foram apresentadas três emendas.

## **II – ANÁLISE**

Passamos a analisar a admissibilidade e o mérito da PEC.

Nos termos do art. 101, incisos I e II, do Regimento Interno do Senado, compete a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria e, ainda, pronunciar-se sobre o mérito da proposição. Por ter sido apoiada, em seu nascedouro, por mais de um terço dos membros do Senado Federal, a legitimidade da iniciativa para a propositura da PEC encontra fundamento constitucional no inciso I do art. 60 da Constituição Federal (CF).

SF19389.81141-75



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Sob o aspecto da técnica legislativa, no geral, a proposição está adequadamente redigida, seguindo os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Não vige no País intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio. Sob esse prisma, não há objeção à deliberação da proposição pelo Poder Legislativo.

Em relação a parâmetros de admissibilidade do texto em si, não vemos qualquer aspecto que possa ter a constitucionalidade questionada – como, aliás, já fora debatido por esta CCJ em 2017 e pelo Plenário desta Casa em 2019, quando da análise da PEC nº 61, de 2015. As alterações promovidas pela Câmara dos Deputados até reforçam a constitucionalidade e especialmente a técnica legislativa da proposição, especialmente por tratarem do tema em um dispositivo separado (art. 166-A), uma vez que se cuida de tema essencialmente diverso ao do art. 166 original da Constituição Federal. Não há que se falar, ademais, em nossa visão, em eventual violação ao princípio federativo, uma vez que, de acordo com a PEC, é a própria União (por intermédio de um de seus órgãos, o Congresso Nacional) que destinará, voluntariamente, recursos para fins de doação com ou sem encargo (transferência especial) para os outros entes da Federação.

Em relação ao mérito, consideramos que as modificações realizadas pela Câmara dos Deputados aperfeiçoam sobremaneira a PEC. A limitação à destinação das transferências especiais parece-nos extremamente benéfica, sem que, contudo, se perca a flexibilidade necessária para o sucesso do novo instituto. Assim, o estabelecimento do patamar mínimo de 70% para investimentos permite ao parlamentar que destine ainda até 30% para despesas de custeio (dando alguma discricionariedade), mas exige que se priorizem despesas que tragam um retorno mais duradouro para a coletividade (algo que, com as dificuldades de se executar emendas individuais para investimentos, tem sido perdido ao longo dos vários exercícios financeiros desde a entrada em vigor da Emenda à Constituição nº 86, de 17 de março de 2015).

Entendemos, assim, que o Substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados aperfeiçoa o aprovado por esta Casa no primeiro semestre desse ano (na forma da Emenda nº 6-PLEN à PEC nº 61, de 2015).

Entretanto, a partir da análise das emendas apresentadas e dos debates nesta Comissão, vislumbramos a necessidade de promover a

SF/19389.81141-75



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

supressão do §5º e do §6º do art. 166-A, que tratam da fiscalização dos recursos das emendas. Isso porque, a presente Proposta de Emenda à Constituição não parece ser o melhor instrumento para inovar nas normas de controle e de fiscalização da execução orçamentária. Ademais, a supressão dos dispositivos não afeta o mérito da proposta que tem por escopo principal autorizar a transferência de recursos federais a Estados, a Municípios e ao Distrito Federal por emendas ao projeto de lei orçamentária anual.

### **III – VOTO**

Por tais motivos, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e adequada técnica legislativa da PEC nº 48, de 2019, e, no mérito, por sua aprovação, com a rejeição da Emenda nº 01 e aprovação parcial das Emendas nº 02 e nº 03, nos termos da seguinte emenda:

#### **EMENDA Nº – CCJ**

Suprimam-se os § 5º e § 6º do art. 166-A da Constituição Federal, alterado pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 48, de 2019, renumerando-se os parágrafos subsequentes.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF19389.81141-75

3

## PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019, do Senador Fernando Bezerra Coelho e outros, que *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 no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências.*



Relator: Senador **ORIOVISTO GUIMARÃES**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019, que tem como primeiro signatário o Senador Fernando Bezerra Coelho, e *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 no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências.*

A PEC é constituída por 6 artigos. O **art. 1º** promove alterações nos arts. 37, 39, 163, 167, 168 e 169 da Constituição, além de acrescentar os arts. 164-A, 167-A, 167-B e 168-A na mesma Carta.

O **art. 2º** da PEC modifica o art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Já os **arts. 3º a 5º** da proposta contêm disposições de vigência temporária determinando a aplicação de medidas de austeridade no exercício financeiro da promulgação da futura emenda constitucional e nos dois subsequentes.

Por fim, o **art. 6º** veicula a cláusula de vigência das novas normas.

A seguir, descreveremos em detalhes o conteúdo da PEC.

Quanto às mudanças promovidas no texto permanente da Constituição, principiam por alteração em seu art. 37, com dois objetivos: (i) adequação do inciso XV, que trata da regra de irredutibilidade de subsídios e vencimentos de servidores públicos, para fazer menção à hipótese de redução inserida pela PEC no art. 169 da Constituição; (ii) introdução de novo inciso (XXIII), para vedar a concessão ou autorização, por lei ou outro ato, com efeitos retroativos, de despesa com pessoal.

Também é modificado o art. 39, § 4º, da Carta Magna, que cuida da remuneração, por subsídio, dos agentes políticos, para nele se inserir remissão ao novo inciso do art. 37. Com isso, a vedação genérica neste último prevista – de realização de despesa com pessoal com efeitos retroativos – é imposta relativamente aos agentes políticos.

Prosseguindo nas alterações ao Texto Constitucional, a PEC inclui, dentre as matérias de natureza financeira que devem ser reguladas por lei complementar, as indicadas no novo inciso VIII do art. 163, a saber: sustentabilidade, indicadores, níveis e trajetória de convergência da dívida, compatibilidade dos resultados fiscais, limites para despesas e medidas de ajuste. Ademais, o novo inciso autoriza a referida lei complementar a prever novas hipóteses ensejadoras das medidas de austeridade do art. 167-A – também ele inserido pela PEC – e dos §§ 3º e 4º do art. 169 – o primeiro deles modificado pela proposta. O art. 167-A, como se verá mais detidamente, prevê mecanismos de estabilização e ajuste fiscal a serem adotados no caso de descumprimento da chamada regra de ouro, ou seja, quando o montante de operações de crédito superar o das despesas de capital. Já o art. 169 estabelece medidas de contenção de despesas de pessoal, quando elas superarem o teto fixado em lei complementar.

Outrossim, é introduzido no Texto Constitucional o art. 164-A, para estabelecer a obrigação dos entes federados de, por meio de suas políticas fiscais, assegurarem a sustentabilidade da dívida pública, devendo tal orientação se refletir nos planos e orçamentos elaborados e executados.

A PEC também promove uma alteração no inciso III e acrescenta o inciso XII e o § 6º ao art. 167 da Constituição. O inciso III trata da regra de ouro, para determinar que a verificação do seu cumprimento deve



ser feita desde a elaboração da lei orçamentária e deve ser efetuada no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social. A modificação em tela permite que o excesso de operações de crédito em relação ao montante das despesas de capital seja autorizado também na lei orçamentária, não apenas por meio de crédito suplementar ou especial, mantendo-se a necessidade de aprovação do Congresso Nacional – por maioria absoluta, em turno único e na forma do regimento comum – para o descumprimento da regra.

O novo inciso XII veda a criação, ampliação ou renovação de benefício ou incentivo de natureza tributária pela União quando seu montante anual ultrapassar 2% do PIB, conforme o demonstrativo a que se refere o art. 165, § 6º, da Constituição. Já o novo § 6º do art. 167 prevê que incentivos ou benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira serão reavaliados no máximo a cada quatro anos, observadas as seguintes diretrizes: (i) análise da efetividade, proporcionalidade e focalização; (ii) combate às desigualdades regionais; e (iii) publicidade do resultado das análises.



SF19947.41915-26

Outro artigo adicionado ao texto permanente da Constituição é o art. 167-A, o qual prevê os mecanismos de estabilização e ajuste fiscal, a serem automaticamente aplicados sempre que o Congresso Nacional autorizar a realização, pela União, de operações de crédito cujo montante exceda as despesas de capital no exercício. Trata-se de um conjunto de imposições dirigidas a Poderes e órgãos, coincidentes em parte com aquelas do Novo Regime Fiscal, constantes do art. 109 do ADCT. Elas incluem vedações: à concessão de vantagens, aumentos, reajustes ou adequações remuneratórias a agentes políticos, servidores e empregados públicos, e militares; à criação de cargos, empregos e funções, e à reestruturação de carreiras que impliquem aumento de despesa; à admissão ou contratação de pessoal, salvo nos casos de substituição de cargos de chefia quando não implicar aumento de despesa, ou nos de realização de concurso público e reposição de pessoal, quando vagarem cargos efetivos ou vitalícios; à criação ou majoração de benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, para os agentes públicos; à criação ou ao reajuste, acima da inflação, de despesa obrigatória; à criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como à remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação de despesas com subsídios e subvenções; à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

O art. 167-A prevê, ainda, que, naquela mesma hipótese de descumprimento da regra de ouro, serão suspensas:(i) a destinação de 28%

dos recursos arrecadados com as contribuições do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES); (ii) as progressões e promoções, na carreira, de servidores públicos, incluídos os de empresas estatais dependentes, excetuadas as promoções dos membros da magistratura e do Ministério Público, bem como dos integrantes do Serviço Exterior Brasileiro, das carreiras policiais e outras que impliquem alterações de atribuições. O período de suspensão das promoções não será computado para fins de concessões futuras e o saldo temporal anterior ao início da vigência das medidas de austeridade será aproveitado na contagem do tempo necessário para as promoções concedidas posteriormente ao fim daquelas medidas.



SF19947.41915-26

O novo artigo também permite que a remuneração de servidores e empregados públicos seja reduzida em até 25%, com correspondente redução de jornada de trabalho, por ato motivado do Poder Executivo, dos órgãos do Poder Judiciário, dos órgãos do Poder Legislativo, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, que especifique a duração, a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objetos da medida, e discipline o exercício de outras atividades profissionais pelos alcançados pela medida.

Paralelamente ao art. 167-A, que prevê medidas de austeridade a serem aplicadas no âmbito da União, a PEC insere o art. 167-B na Constituição, para permitir a aplicação, no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos mesmos mecanismos de estabilização e ajuste (excetuado, por óbvio, o referente à suspensão da destinação de parte dos recursos do PIS e do PASEP a programas de desenvolvimento econômico), sempre que as despesas correntes desses entes, no período de doze meses, alcançarem 95% das receitas correntes. Caberá ao Chefe do Poder Executivo de cada ente, uma vez configurada a hipótese, decidir se aplicará as medidas de austeridade, as quais poderão permanecer em vigor enquanto as despesas correntes não forem reconduzidas a nível inferior a 95% das receitas correntes.

A adoção das medidas de estabilização e ajuste por Estados, Distrito Federal e Municípios que apresentem aquele patamar de despesas correntes, atestada pelo tribunal de contas com jurisdição sobre esses entes, constituirá condição para que a União conceda garantia ao ente federado.

O art. 167-B prevê ainda que todas as mencionadas medidas de ajuste poderão ser adotadas pelo Chefe do Executivo, independentemente de verificação da hipótese autorizadora, cabendo ao Poder Legislativo, no prazo de 180 dias, aquiescer à continuidade da adoção desses mecanismos de estabilização ou rejeitá-la.

No art. 168 da Constituição, que trata da entrega de recursos correspondentes às dotações orçamentárias aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, a PEC insere dois parágrafos: o § 1º veda sejam transferidos a fundos os recursos financeiros provenientes desses repasses duodecimais; o § 2º determina seja restituído ao caixa único do tesouro do ente federativo o saldo financeiro de recursos provenientes dos duodécimos, sem o quê o valor a ele correspondente será deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte.

Outro dispositivo inserido na Carta Magna pela proposição em exame é o art. 168-A, o qual determina aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública que promovam limitação de empenho e movimentação financeira das despesas discricionárias, na mesma proporção aplicada pelo Poder Executivo, quando se verificar que a realização da receita e da despesa poderá não comportar o cumprimento das metas fiscais da lei de diretrizes orçamentárias.

Com isso, confere *status constitucional* a regra semelhante à do *caput* do art. 9º da LRF, segundo o qual, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. O dispositivo da LRF, no entanto, fala apenas em realização da receita, ao passo que o art. 168-A alude também à realização da despesa.

A PEC modifica o art. 169 da Constituição para, primeiramente, inserir referência a pensionistas, no seu *caput*, que atribui à lei complementar a determinação de limites para a despesa com pessoal dos entes federados. O propósito é proscrever a prática de alguns tribunais de contas que vêm excluindo a despesa com pensionistas da despesa de pessoal, em uma interpretação que permite um enquadramento artificial dos entes aos limites de gastos vigentes. Também é alterado o § 3º desse artigo, que cuida das



SF19947.41915-26

medidas a serem adotadas quando os limites para despesa com pessoal forem excedidos, para: (i) na hipótese de diminuição, em pelo menos 20%, das despesas com cargos em comissão e funções comissionadas, permitir que ela seja feita por redução tanto do valor da remuneração quanto da quantidade de cargos; (ii) introduzir nova medida a ser adotada, consistente na redução remuneratória dos agentes públicos em até 25%, com correspondente diminuição da jornada, fundada em ato normativo motivado de cada um dos Poderes que especifique a duração, a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objetos da medida, bem como o exercício de outras atividades profissionais pelos atingidos. Diferentemente dos outros dispositivos da PEC que tratam da redução remuneratória com diminuição da jornada, neste a medida não é tratada como uma faculdade.



SF19947.41915-26

O art. 2º da PEC introduz parágrafo único ao art. 111 do ADCT, para determinar que, enquanto durarem as vedações a que se referem os arts. 163, inciso VIII, e 167-A da Constituição, ou o art. 109 do próprio ADCT, a correção dos montantes relativos às emendas de execução obrigatória (individuais) ficará suspensa. O art. 111 foi incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, do Novo Regime Fiscal, para estabelecer que de 2018 até o último exercício de vigência do referido regime, o valor total referente à aprovação e à execução das emendas individuais corresponderá ao montante de execução obrigatória de 2017 corrigido pelo IPCA, na forma do art. 107, § 1º, inciso II, do ADCT.

O art. 3º da PEC constitui norma transitória. Basicamente, prevê a aplicação de medidas em quase tudo equivalentes às do art. 167-A que a proposição pretende acrescer ao texto permanente da Constituição, se for apurado que, nos doze meses anteriores ao anterior à promulgação da nova Emenda Constitucional, o montante das operações de crédito da União excedeu o das despesas de capital. Tais mecanismos de estabilização e ajuste fiscal vigorarão até o fim do segundo exercício financeiro subsequente àquele em que forem adotados.

Diferentemente do art. 167-A, o art. 3º da PEC não inclui em seu texto a maior parte das providências que serão adotadas, mas faz remissão ao art. 109 do ADCT, que trata das medidas de austeridade aplicáveis na vigência do Novo Regime Fiscal, sempre que as despesas primárias dos Poderes e órgãos identificados no art. 107 do mesmo ADCT excederam às do exercício anterior, corrigidas pelo IPCA. Tais medidas coincidem com parte daquelas previstas no art. 167-A. As que figuram neste último e não têm correspondência com o art. 109 do ADCT são especificadas nos §§ 1º a 3º do art. 3º da PEC, inclusive a de redução remuneratória com

correspondente redução de jornada, que, como no art. 167-A, é considerada facultativa, ao contrário dos demais mecanismos de ajuste.

Adicionalmente e sem correlação com o art. 167-A que se pretende introduzir na Constituição ou como art. 109 do ADCT, o art. 3º da PEC prevê as seguintes medidas obrigatórias: (i) vedação à correção de valores prevista no art. 111 do ADCT; (ii) destinação do excesso de arrecadação e do superávit financeiro das fontes de recursos, excetuado aquele referente às vinculações constitucionais e repartição de receitas, à amortização da dívida pública federal.

Quanto ao art. 4º da PEC, estabelece que, no exercício financeiro da promulgação da emenda dela resultante e nos dois seguintes, o projeto de lei orçamentária ou de crédito adicional conterá anexo com estimativas e memórias de cálculo da redução das despesas submetidas aos limites de que trata o art. 107 do ADCT, na hipótese de adoção das medidas previstas no § 1º, inciso I, alíneas “a” e “c”, do art. 3º da PEC, quais sejam, suspensão da progressão e da progressão funcional e suspensão da correção pelo IPCA dos montantes referentes às emendas de execução obrigatória.

Adicionalmente, o art. 4º, §§ 1º e 2º, prevê que o montante equivalente a 25% da referida estimativa de redução das despesas primárias submetidas ao teto de gastos constituirá reserva primária a ser aplicada em obras públicas de infraestrutura definidas em emendas de bancada, dentre aquelas que constem do registro centralizado de projetos de investimento previsto no art. 165, § 15, da Constituição.

O art. 5º da PEC é o correlato de seu art. 3º, para o plano dos outros entes federados. Prevê medidas de austeridade a serem acionadas se constatado que nos doze meses que se encerrarem no mês anterior ao da promulgação da futura Emenda Constitucional for constatado que as despesas correntes do ente superaram 95% de suas receitas correntes. Nesse caso, o Governador ou o Prefeito poderá aplicar, até o fim do segundo exercício financeiro posterior ao da promulgação da Emenda, os mesmos mecanismos de estabilização e ajuste fiscal acionáveis com base no art. 167-B, que se pretende adicionar à Constituição.

Assim como no art. 167-B, o art. 5º da PEC condiciona a concessão de garantia, pela União, a ente que cujas despesas correntes superem 95% das receitas correntes, à declaração, pelo respectivo Tribunal de Contas, de que foram adotadas as medidas de austeridade a que alude o

SF19947.41915-26

artigo. No entanto, diferentemente do art. 167-B, o mesmo é exigido para a concessão de aval pela União ao ente federado.

E, como no art. 167-B, também se prevê, no art. 5º, que o Chefe do Executivo, independentemente da verificação daquela relação entre despesas e receitas correntes, possa adotar os mecanismos de estabilização e ajuste fiscal, devendo o Poder Legislativo deliberar sobre a medida, no prazo de 180 dias, aprovando ou rejeitando a sua continuidade.

Por fim, o art. 6º da PEC estabelece que a emenda constitucional dela resultante entrará em vigor na data de sua publicação, com exceção do inciso XII do art. 167 – que se pretende incluir na Carta Magna e trata da criação, ampliação ou renovação de benefício ou incentivo tributário –, cuja entrada em vigor será em 1º de janeiro de 2026. O parágrafo único do art. 6º determina que a reavaliação dos referidos benefícios e incentivos se aplica também àqueles já existentes, considerando-se como termo inicial a data de promulgação da emenda constitucional.

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 356 e seguintes do Regimento Interno do Senado Federal, emitir parecer sobre a constitucionalidade e o mérito da PEC nº 186, de 2019, previamente ao seu exame pelo Plenário da Casa.

Antes, porém, de adentrarmos na análise do conteúdo da PEC, entendemos pertinente trazer algumas considerações sobre o cenário econômico que motivou a sua apresentação.

### a) Situação fiscal que motivou a apresentação da PEC

A PEC ora em discussão é, muito apropriadamente, chamada de Emergencial. Resgatar o equilíbrio das contas públicas é o mais urgente e importante dos desafios de política econômica do Brasil na atualidade. Somente dessa forma será possível trazer a dívida pública para níveis sustentáveis e elevar o grau de confiança de investidores e consumidores, dessa forma aumentando a expectativa de crescimento do PIB e criando as condições para que questões fundamentais tenham o lugar que merecem no topo da agenda, como a retomada dos investimentos necessários ao desenvolvimento.



SF19947.41915-26

  
SF19947.41915-26

Mais ainda, a PEC parte do diagnóstico correto sobre a principal causa das nossas agruras atuais, que é o crescimento persistente e praticamente descontrolado dos gastos primários correntes ao longo das últimas décadas, saturando a capacidade de financiamento do setor público e comprometendo o potencial de crescimento de nossa economia. E o caminho para superar as dificuldades do presente não pode ser outro que um aperfeiçoamento de nosso arcabouço de regras fiscais, particularmente por meio da moderação dos mecanismos de ajuste automático dessas despesas e da diminuição da elevada rigidez que hoje acomete os orçamentos de todas as esferas de governo.

Para atingir esses objetivos, mais de noventa países usam como ferramenta as chamadas regras fiscais, que são uma forma comprovada de comprometer os formuladores e executores das políticas públicas com a sustentabilidade fiscal e que, ao mesmo tempo, melhoram a própria transparência do Estado. Nesse aspecto, o Brasil já está no caminho certo, tendo inscrito em sua Constituição uma regra de ouro, a fim de evitar o financiamento de despesas correntes por meio de dívidas, e, mais recentemente, o Novo Regime Fiscal, que impôs um teto aos gastos primários e conduzirá à sua diminuição como proporção do PIB ao longo da próxima década. Em adição a essas âncoras constitucionais, não se pode deixar de destacar a entrada em cena da Lei de Responsabilidade Fiscal, que contribuiu com a introdução de parâmetros importantes, caso dos limites de gastos com pessoal e de endividamento, e das metas de resultado primário, válidas para toda a Federação.

Por outra parte, o Congresso Nacional não tem se furtado à sua parcela de responsabilidade com o futuro da Nação. Prova disso é a recém promulgada reforma do sistema de previdência social, que sem sombra de dúvida contribuirá, e muito, para que evitemos dias mais amargos à frente. Todavia, é imperioso reconhecer que esse conjunto ainda não é suficiente para garantir a boa saúde das contas públicas no País, especialmente a curto e médio prazos.

Desde 2014, o Governo Central vem registrando déficits primários persistentes, que foram de 0,54% do PIB em dezembro daquele ano para 1,57% do PIB ao final de 2018. No mesmo período, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBG), calculada pela metodologia do Banco Central, aumentou de 56,2% do PIB para 76,7% do PIB. Digno de nota é que, mesmo com o País vindo de uma fortíssima retração do nível de atividade econômica em 2015 e 2016, com o produto recuando respectivamente 3,5% e 3,3%, e recuperando-se a passos lentos, a despesa do Tesouro Nacional com pessoal

e encargos sociais cresceu 6,5% em 2017 e novamente 1,2% em 2018. Vale dizer, essa despesa é positivamente correlacionada com o crescimento da economia, mas uma série de mecanismos permite que ela aumente mesmo em uma conjuntura de taxas baixas ou até mesmo negativas de crescimento do PIB.

É importante compreender que deixar de fazer o ajuste necessário não é uma opção viável, pois nessa hipótese o resultado final será ainda mais doloroso para a sociedade brasileira e, sobretudo, os mais pobres, que não dispõem dos meios de se protegerem em conjunturas econômicas caóticas. De fato, a experiência demonstra que uma trajetória de descontrole fiscal tem alto custo, pois a percepção de que a dívida pública pode aumentar de maneira explosiva e tornar-se impagável se traduz em aumento de juros, depreciação da moeda e, em última análise, desemboca em um ciclo de pressão inflacionária, que força um ajuste pela via da redução do valor real da renda. Este, com toda certeza, é um filme que ninguém deseja rever.

A PEC em análise é uma relevante contribuição para que o setor público limite e até reduza suas despesas correntes, principalmente as de pessoal. Na prática, ela pode constituir-se em um instrumento efetivo à disposição do Governo Federal, bem como dos governos estaduais e municipais, com os mecanismos capazes de aliviar a rigidez do gasto primário.

Feita essa breve contextualização, passamos propriamente à análise da PEC nº 186, de 2019.

### **b) Exame da constitucionalidade da PEC nº 186, de 2019**

No tocante à constitucionalidade, importa assinalar que os parâmetros de controle da validade de emendas à Constituição são diversos daquelas aplicáveis às demais espécies normativas. Como tais emendas outra coisa não fazem senão alterar o texto constitucional, sua divergência em relação a ele é como que um pressuposto da ação do constituinte derivado. Assim, que emendas constitucionais disponham de forma diferente do Texto Magno até então em vigor não é algo que se deva estranhar. O que tais emendas não podem fazer é violar o núcleo inquebrantável de normas constitucionais assim definido pelo constituinte originário, as chamadas cláusulas pétreas. Ademais, o processo de reforma deve guardar obediência às normas constitucionais que o regulam.



O art. 60, I, da Carta Magna estabelece que ela pode ser emendada por iniciativa de um terço, no mínimo, dos integrantes de quaisquer das Casas do Congresso Nacional. No presente caso, foi atendido esse requisito, com a subscrição da PEC por mais de um terço dos membros do Senado Federal. Também é cumprido o disposto no art. 60, § 1º, segundo o qual a Constituição não pode ser emendada na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio. Demais disso, não foi rejeitada ou havida por prejudicada, na presente sessão legislativa, proposta de emenda com o mesmo objeto da PEC nº 186, de 2019, restando obedecido, portanto, o preceito do art. 60, § 5º, da Carta.



SF19947.41915-26

Quanto às cláusulas pétreas, consistem elas em limites materiais ao poder de reforma. Não pode ser objeto de deliberação proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais. Entendemos que nenhuma dessas cláusulas é fustigada pela PEC em exame. Bem ao contrário disso, a proposição, ao municiar os entes federados de instrumentos para controlar suas despesas, atua em benefício desses mesmos entes, criando condições para evitar o colapso de suas contas, sendo certo que a capacidade de autogestão e a independência financeira constituem elementos informadores da própria noção de autonomia dos membros que compõem um Estado federativamente organizado. Assim, longe de atentar contra o princípio federativo, a PEC o fortalece.

O mesmo se pode dizer relativamente aos direitos e garantias individuais, uma vez que todos eles, em maior ou menor medida, têm a sua concretização dependente de ações positivas do Estado. Mesmo os direitos de primeira dimensão, como a liberdade de ir e vir, o direito à vida e à propriedade, dependem de prestações estatais no âmbito da segurança pública, direcionadas à defesa do cidadão contra agressões de terceiros. No caso dos chamados direitos sociais, seu vínculo com ações positivas do Estado no sentido de assegurá-los é ainda mais patente, como podemos constatar relativamente aos direitos à saúde e à educação. Ora, sem que o equilíbrio das contas públicas seja restabelecido, tais prestações a cargo do Estado se verão comprometidas, tornando letra morta os preceitos constitucionais assecuratórios dos correspondentes direitos.

Sobre a possibilidade de redução remuneratória dos agentes públicos, com correspondente redução de jornada de trabalho, não nos parece que tal previsão da PEC nº 186, de 2019, constitua ofensa a cláusula pétreia. É certo que a Constituição consagra a garantia da irredutibilidade de subsídios e vencimentos, em seu art. 37, XV. Tal regra, no entanto, está

sujeita a restrições. O próprio dispositivo que a veicula alude, por exemplo, à necessidade de observância do teto remuneratório constitucional, além de dispor que a incidência de imposto de renda sobre a remuneração (eventuais aumentos de alíquota nisso incluídos, obviamente) não configura ofensa à regra de irredutibilidade. Não alheio a isso, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Recurso Extraordinário nº 609.381 (DJe de 11.12.2014), concluiu que a regra da irredutibilidade deve ser harmonizada com outras normas de estatura constitucional, como a do teto remuneratório.

Ademais, a diminuição da jornada é outro fator que nos leva a concluir não haver violação, pela proposta, da regra da irredutibilidade de vencimentos do servidor público. Com efeito, verificando-se redução proporcional da jornada, permanece inalterada a relação salário/hora. E, mesmo que assim não se venha a entender, fato é que o raio de ação do constituinte derivado se revela bem mais largo do que o do legislador infraconstitucional. Para que a PEC viesse a ser exitosamente impugnada nesse ponto, deveria restar caracterizada ofensa à cláusula pétrea dos direitos e garantias individuais. Ora, é mais do que consolidada a jurisprudência do STF sobre a inexistência de direito adquirido, do servidor público, a um regime jurídico específico. As sucessivas reformas da previdência do setor público estão a demonstrar o quanto as regras constitucionais aplicáveis aos servidores são suscetíveis de modificações. A própria estabilidade no serviço público foi flexibilizada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que estabeleceu novas hipóteses de perda do cargo, nos arts. 41, § 1º, III, e 169, § 4º, da Carta Magna. Assim, não vemos plausibilidade jurídica no argumento de que a redução remuneratória prevista na PEC nº 186, de 2019, atenta contra a cláusula pétrea do art. 60, § 4º, IV, da Carta Magna.

Igualmente não vislumbramos, nas disposições da PEC, qualquer ofensa à cláusula pétrea do direito de voto, tampouco à da separação dos Poderes. Portanto, não há óbice constitucional à tramitação da proposta.

### c) Análise de mérito da proposta

Como já mencionado no relatório, o cerne da proposição são os mecanismos de estabilização e ajuste, a serem acionados em duas hipóteses: (i) na União, quando descumprida a regra de ouro; (ii) nos demais entes, quando as despesas correntes superarem 95% das receitas correntes, nos doze meses anteriores. A PEC insere tais mecanismos no texto permanente da Constituição, além de permitir, em dispositivos autônomos e de forma diferenciada, o seu acionamento quando da entrada em vigor da futura



  
SF19947.41915-26

Emenda Constitucional. A distinção reside no prazo de vigência dessas medidas, que, num primeiro momento, se estenderá pelo exercício financeiro no qual a Emenda for promulgada e nos dois subsequentes. Esse prazo mais alargado se justifica em face do quadro atual de inegável deterioração das contas públicas. Não à toa a proposição tem sido denominada “PEC emergencial”. Já as regras inseridas no texto permanente da Constituição, ainda que invocáveis com base nos mesmos pressupostos fáticos, serão aplicadas, no caso da União, apenas nos exercícios financeiros em que se verificar o descumprimento da regra de ouro e, no caso dos demais entes, apenas enquanto o valor das despesas correntes permanecer acima de 95% do montante das receitas correntes.

Quanto às medidas de austeridade a serem adotadas, boa parte delas já se encontra prevista no art. 109 do ADCT, sendo acionadas quando descumprido o limite estabelecido pelo Novo Regime Fiscal (NRF) para as despesas primárias. O mecanismo instituído pelo NRF exige o cumprimento do teto desde a elaboração do orçamento, efetivamente impedindo um crescimento descontrolado das despesas a ele submetidas, o que não impede, porém, que as despesas obrigatórias continuem aumentando. Desse modo, a tendência é que as despesas discricionárias sejam comprimidas ano a ano, até o ponto em que o funcionamento da máquina pública passará a ficar comprometido. Com o acionamento do gatilho das medidas de ajuste, em razão do descumprimento da regra de ouro, elas deverão ser implementadas com a agilidade requerida para que os gastos correntes, especialmente os de pessoal, sejam conduzidos para uma trajetória descendente.

As medidas já previstas no NRF envolvem vedações à concessão de aumentos, reajustes, vantagens e benefícios de qualquer natureza ao funcionalismo, à criação e ao provimento de cargos e empregos públicos, à criação e ao aumento de despesas obrigatórias, à criação e à expansão de programas e linhas de financiamento, à concessão e à ampliação de incentivos e benefícios tributários. Além delas, a PEC prevê: (i) a vedação ao aumento do valor de benefícios de cunho indenizatório destinados a servidores públicos e seus dependentes; (ii) a suspensão de promoções e progressões de servidores públicos; (iii) a suspensão da destinação a que se refere o art. 239, § 1º, da Constituição Federal; (iv) e, em caráter facultativo, a redução, em até 25%, da remuneração de servidores públicos, com correspondente diminuição de sua jornada de trabalho.

No âmbito da União, todas essas medidas, à exceção da última citada, serão adotadas obrigatoriamente, quando verificado o descumprimento da regra de ouro. Já no âmbito dos Estados, Distrito Federal

e Municípios, e prestigiando a autonomia desses entes federados, nenhuma das medidas será implementada automaticamente. Uma vez verificado o pressuposto de fato, sua implementação dependerá de decisão do Chefe do Poder Executivo local. Sem embargo disso, a PEC prevê forte incentivo para que os mecanismos de ajuste sejam adotados, porquanto a efetiva adoção das medidas pelos entes que se encontrarem na situação autorizadora constituirá requisito para a concessão de garantia, pela União, em favor desses mesmos entes.

Acreditamos que esses novos instrumentos sejam bem recebidos por Prefeitos e Governadores, dada a grave situação fiscal que acomete boa parte dos Municípios e Estados. Ao nível estadual, por exemplo, em 2017, dez unidades da Federação se enquadravam no critério estipulado pelo art. 167-B, dentre elas o Rio de Janeiro, com um índice de 110,9%, o Mato Grosso do Sul, com 102,2%, Pernambuco, com 97,4%, Sergipe, com 99,9%, e Minas Gerais, com 98,8%, apenas para pinçar os casos mais salientes. Do exposto não decorre que os demais Estados estejam em situação confortável, muito pelo contrário, pois dentre eles nove superam a barreira dos 90% e os outros oito têm despesas correntes acima de 80% das receitas correntes.

Numerosos Municípios enfrentam desafios semelhantes e o fator preponderante de desequilíbrio é claramente a despesa de pessoal. Voltando ao caso estadual e distrital, também em 2017, quatro das 27 unidades estavam acima do limite máximo total dado pela LRF, de 60% em relação à receita corrente líquida, mas outras sete atingiam o limite de alerta e mais três alcançavam o limite prudencial. Ou seja, apenas doze se enquadravam plenamente nesse requisito legal, e, mesmo dentre esses, tão somente o Ceará e São Paulo não superavam nenhum dos sublimites, para cada um dos Poderes e o Ministério Público. Fica evidenciado, portanto, que as regras, limites e mecanismos existentes não têm sido suficientes para corrigir os desvios verificados e, por outro lado, que é oportuno o novo leque de opções de atuação que a PEC oferece aos gestores.

Convém notar que, em matéria sensível como é a da redução de jornada e remuneração dos servidores públicos, a PEC preocupou-se em garantir que a decisão caiba às autoridades de cada um dos Poderes, de modo a preservar-lhes a independência. Ademais, cercou-se de cuidados ao exigir que o ato impositivo da medida seja motivado e identifique, de modo impessoal, setores e atividades funcionais sobre os quais incidirá a norma, evitando, assim, o uso desvirtuado desse instrumento de contenção de gastos. Instrumento que, aliás, não é inédito no plano internacional. Países que



passaram por recentes crises, como a Grécia e Portugal, também determinaram temporariamente a redução dos salários de servidores públicos, inclusive sem a contrapartida de redução da jornada de trabalho.

Importa assinalar que a redução de remuneração com redução da jornada constitui, dentre as medidas previstas, a única efetivamente capaz de acarretar uma diminuição da despesa com pessoal. As demais somente poderão evitar que ela continue a crescer. Trata-se, em todo caso, de medida grave, justificável apenas em face do reconhecimento de uma situação emergencial. Nesse sentido, como aliás se reconhece na justificação da PEC, cumpre ter na devida consideração que a magnitude da folha de pessoal é uma medida dos serviços que devem ser prestados à população, em especial nas áreas de segurança, saúde e educação, cabendo uma política de recursos humanos que equilibre essas legítimas demandas com as exigências da sustentabilidade fiscal.



SF19947.41915-26

É nesse contexto que se enquadra o requisito de que a decisão de reduzir a jornada de trabalho, concomitantemente à remuneração, seja efetivada mediante ato administrativo motivado, que deverá modular e sopesar não apenas as áreas alvo da medida – que nesse caso preferencialmente não serão aquelas finalísticas –, mas também o percentual específico de redução em cada área, por meio de clara demonstração de que será minimizado o impacto sobre a população.

É preciso reconhecer que se está exigindo uma cota de sacrifício dos servidores públicos, ainda que não desprovida de justiça, diante das dificuldades por que passam todos os segmentos da sociedade. Ainda que justo o sacrifício, isso não muda a realidade de que famílias poderão ser afetadas por uma temporária redução de rendimentos. Nesse contexto, se é lícito impor o sacrifício aos servidores quando a União tiver de descumprir a regra de ouro ou os outros entes realizarem despesas correntes em valor próximo do das receitas correntes, também nos parece bastante razoável que, nos exercícios nos quais o ente federativo registre resultado primário positivo, os servidores possam participar desse resultado, como proporemos mais à frente.

Ainda quanto à redução remuneratória, cumpre mencionar que a PEC também a prevê como medida a ser adotada no caso de extração dos limites para as despesas com pessoal, ao inseri-la entre as providências do § 3º do art. 169 da Constituição. E o faz acertadamente. A redução temporária de remuneração representa um sacrifício menos intenso para o servidor público do que a sua exoneração. Como se encontra hoje redigido o

art. 169, no caso de extração do teto de despesas com pessoal, após a redução em 20% dos gastos com cargos em comissão, só restará ao administrador promover a exoneração de servidores não estáveis e, em seguida, dos próprios servidores estáveis. Desafia o bom senso imaginar que alguém prefira o desemprego à redução remuneratória temporária, quanto mais em uma situação de crise econômica.

Associado ao novo art. 167-A está a mudança promovida no inciso III do art. 167, para permitir que o excesso de operações de crédito em relação ao montante das despesas de capital seja autorizado também na lei orçamentária, não apenas por meio de crédito suplementar ou especial, mantendo-se a necessidade de aprovação do Congresso Nacional – por maioria absoluta, em turno único e na forma do regimento comum – como condição para o descumprimento da regra. Isso diminui a incerteza associada ao fato de que a execução de uma parte do orçamento fica condicionada à aprovação de crédito suplementar. Por outro lado, essa mudança é importante para tornar o novo art. 167-A plenamente operacional.



SF19947.41915-26

Outro ponto relevante da PEC é a alteração do art. 163 da Carta de 1988, para se inserir entre as matérias a serem reguladas por lei complementar, a sustentabilidade, os indicadores, os níveis e trajetória de convergência da dívida, a compatibilidade dos resultados fiscais, os limites para despesas e as respectivas medidas de ajuste, permitindo que os mecanismos do art. 167-A e dos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição sejam acionáveis em situações outras além das definidas naqueles dispositivos. Com isso, o legislador complementar ganha liberdade para estabelecer diretrizes de longo prazo cujo cumprimento evitará a repetição do quadro atual de desajuste das contas públicas.

Equacionar os problemas atuais, como procuram fazer os arts. 3º e 5º da PEC, bem assim os arts. 167-A e 167-B, que a proposição insere no Texto Constitucional, não é bastante. Faz-se necessário dotar o legislador de uma margem de liberdade para antever novas situações justificadoras da aplicação preventiva dos mecanismos de ajuste, de maneira a impedir que o cenário catastrófico de desarranjo fiscal se descore. Em suma, o objetivo da alteração é deixar uma porta aberta para a introdução de novas regras fiscais no futuro, como por exemplo o estabelecimento de uma meta para a relação dívida/PIB, sem depender de mudanças constitucionais, o que pode ser positivo em termos de uma perspectiva de médio prazo para a política fiscal. Tal percepção, aliás, se coaduna com o disposto no novo art. 164-A, que estabelece a obrigação dos entes federados de assegurarem a

sustentabilidade da dívida pública na condução de suas políticas fiscais, refletindo tal compatibilidade nos planos e orçamentos.

Também entendemos meritório o art. 4º da PEC, que possibilita a utilização de parte da economia gerada com as medidas da austeridade em projetos de infraestrutura, selecionados no orçamento por meio de emendas de bancada. Dessa maneira, cria-se um mecanismo que propicia a destinação de parte da economia alcançada com a contenção de despesas obrigatórias para investimentos. Isso é importante por pelo menos dois motivos principais. De um lado, compensa os parlamentares por abrirem mão de emendas individuais em um momento anterior, fortalecendo o aspecto democrático do processo orçamentário. Por outro lado, tem-se o delineamento de um caminho concreto para contribuir com uma retomada dos investimentos.

No mérito, acreditamos, portanto, que a PEC nº 186, de 2019, merece aprovação.

#### **d) Alterações propostas pelo Relator**

A despeito de concordarmos com a grande maioria das previsões da PEC nº 186, de 2019, há necessidade de promover diversos ajustes de redação e de técnica legislativa em seus dispositivos, bem como operar algumas mudanças pontuais em seu conteúdo, o que fazemos no substitutivo que apresentamos.

Em primeiro lugar, deve-se complementar a remissão legislativa contida no art. 37, XV, modificado pela PEC, para incluir referência a outras hipóteses de redução remuneratória nela tratadas, mais especificamente as dos arts. 163, VIII, 167-A, § 3º, 167-B, III, e 169, § 3º, I.

Quanto ao novo inciso acrescentado ao art. 37 da Constituição (XXIII), que veda o pagamento de despesa com pessoal com efeitos retroativos, tomamos a liberdade de modificá-lo, buscando inspiração no texto da PEC nº 438, de 2018, em tramitação na Câmara dos Deputados, por considerá-lo mais técnico e abrangente. Assim, propomos incluir, no citado art. 37, vedação à realização de despesa com pessoal: a) que produza efeitos retroativos, inclusive para o pagamento de vantagem, auxílio, bônus, abono, verba de representação ou benefício de qualquer natureza; b) de qualquer natureza, inclusive indenizatória, com base em decisão judicial que não tenha transitado em julgado; c) relativa à concessão de abono, auxílio, adicional, diária, ajuda de custo ou qualquer outra parcela de natureza indenizatória,



SF19947.41915-26

sem lei específica o autorize e estabeleça o respectivo valor ou critério de cálculo; d) com efeitos posteriores ao fim do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão, inclusive vantagem, auxílio, bônus, abono, verba de representação ou benefício de qualquer natureza, salvo a hipótese prevista no art. 29, VI.

No que concerne ao novo inciso do art. 163, o substitutivo promove seu desdobramento em alíneas, além incluir parte de sua redação em parágrafo do mesmo artigo, de modo a tornar mais clara a previsão normativa. Também por razões de técnica legislativa: (i) o novo art. 164-A é renumerado como art. 163-A, sem alteração de conteúdo; (ii) a nova redação proposta pela PEC para o art. 167, III, é modificada, mantida a essência da disposição normativa; (iii) o novo inciso acrescentado ao *caput* do art. 167 é renumerado como XIV, tendo em vista a recente aprovação da Emenda Constitucional de Reforma da Previdência, que acrescentou dois incisos naquele mesmo rol.

Quanto ao art. 167-A, dispositivo do texto permanente da Constituição no qual constará o conjunto de medidas de austeridade e a hipótese de seu acionamento por descumprimento da regra de ouro, efetuamos diversas mudanças redacionais, seja para corrigir lapsos de técnica legislativa, seja para simplificar o texto. Assim, dada a similaridade de matéria tratada, os incisos VI e VII do *caput* são fundidos, sem perda de conteúdo, e os incisos do § 1º do artigo são incorporados ao rol de incisos do *caput*, por não vislumbramos razão para sua segregação, já que, como os demais, preveem mecanismos de ajuste fiscal de adoção obrigatória. O § 2º do mesmo artigo é simplificado e transformado em § 1º, com retirada de previsões cujos efeitos jurídicos já decorrerão da própria regra de suspensão de promoções e progressões no funcionalismo público. Ademais, em respeito à cláusula pétrea do direito adquirido (art. 5º, XXXVI, da Constituição), a nova redação deixa claro que a regra respeitará situações já constituídas no momento da entrada em vigor da medida de austeridade (interstício para promoção encerrado antes de seu acionamento).

Ainda quanto à suspensão de promoções e progressões na carreira de agentes públicos, julgamos necessário modificar o regime de exceções estabelecido pela PEC. Segundo ele, tal suspensão não se aplicará às promoções: de magistrados, de uma a outra entrância; de membros do Ministério Público, de integrantes do Serviço Exterior Brasileiro, das carreiras policiais e de quaisquer outras que impliquem alterações de atribuições. A nosso ver, um regime de exceções só pode existir se fundado em razões objetivas e plausíveis, nunca em razão do maior poder de *lobby*.



SF19947.41915-26

  
SF19947.41915-26

de certas categorias. E acreditamos haver, de fato, um motivo para permitir a continuidade das promoções em determinadas carreiras. Ele não é, contudo, fundado na mudança de atribuições, mas no fato de algumas carreiras serem organizadas de forma piramidal, de maneira que o acesso aos seus níveis mais elevados depende necessariamente da vacância, por qualquer razão, dos cargos superiores. Um exemplo pode esclarecer melhor o raciocínio.

Na carreira da magistratura estadual, cada nível corresponde a uma diferente entrância. A evolução na carreira pressupõe, portanto, mudança de entrância, de modo que o juiz sai de comarcas menores, no interior, para outras em municípios de maior porte, até chegar à capital do Estado. Essa mudança implica a saída de um posto e a ocupação de outro, que antes era ocupado por outro juiz. Proibir promoções em carreira assim organizada significa deixar comarcas e varas sem um magistrado que por elas responda, em prejuízo ao funcionamento do Poder Judiciário e à própria população. Note-se que o próprio acesso ao cargo de desembargador, previsto no art. 93, III, da Constituição, integra o processo de promoção na carreira (cf., no STF, o Mandado de Segurança nº 30.685, DJe de 28.11.2012). E a PEC a ele não se referiu.

Em carreiras nas quais o acesso aos níveis superiores não depende de que vague o cargo anteriormente ocupado por outro agente, a suspensão das promoções não gera o mesmo problema. Caso não se crie uma exceção para carreiras como a da magistratura, teremos uma regra discriminatória em relação a elas, já que, nas demais, novas admissões por concurso público poderão ser feitas, a título de reposição, sempre que um cargo vagar, como disposto no IV e V do art. 167-A. No caso de carreiras como a da magistratura, isso não poderá ocorrer, porquanto o ingresso nos cargos superiores não se dá por concurso público, mas por promoção de quem já integra a carreira. Assim, há um motivo plenamente justificado para excepcionar o interdito às promoções, quando elas implicarem a ocupação de um posto anteriormente provido por outro agente. No entanto, além de a regra do art. 167-A, § 1º, II, não fixar esse critério, excepciona da suspensão a promoções algumas carreiras nas quais não se verifica aquela situação. Por isso, no substitutivo, em lugar de fazermos referência a carreiras específicas, fixamos o critério geral autorizador do tratamento distinto para carreiras como a da magistratura, qual seja, o critério da **vacância**.

Por sua vez, a disciplina da redução remuneratória se nos afigura incompleta, ainda que estabelecida de maneira adequada para os agentes à qual ela se aplicará. Consideramos essencial, nem tanto pelo seu

efeito fiscal, mas por uma questão de moralidade pública, que a medida possa ser estendida aos membros de Poder e demais agentes que não se submetem a uma jornada de trabalho prefixada. O substitutivo que apresentamos contempla essa previsão. Não é justo que o sacrifício seja imposto aos servidores dos escalões mais baixos e com menores remunerações, ao tempo em que dele se excluem as mais altas autoridades, sob o argumento de estarem elas submetidas a um regime no qual não há jornada de trabalho definida. Nem se diga que, possibilitando a redução de subsídios, tal medida atentaria, por exemplo, contra garantias da magistratura e dos membros do Ministério Público, violando o princípio da Separação dos Poderes. O argumento não procede, já que, além de a redução não ser automática, mas depender de ato motivado, tal ato será adotado por autoridades do próprio Poder Judiciário e do Ministério Público, e não por agentes dos outros Poderes.



SF19947.41915-26

Quanto à aplicação das disposições do art. 167-A também às proposições legislativas, não vemos razão para tanto. O essencial é que as vedações do dispositivo se apliquem aos atos legislativos e administrativos, e isso pode ser feito sem se tolher o debate parlamentar em torno de propostas. Por isso, deixamos de reproduzir no substitutivo a regra constante do art. 167-A, § 5º, III, conforme a redação prevista na PEC.

A simplificação redacional que promovemos no art. 167-A finda por ter reflexos no art. 167-B, que a ele faz remissão, bem como nos arts. 3º e 5º da PEC, que, embora sem mencioná-lo, determinam a aplicação das medidas nele referidas. Deve-se reconhecer que, ao desnecessariamente fazer remissões recíprocas e ao art. 109 do ADCT, os arts. 3º e 5º, prejudicam demasiado a inteligibilidade do texto normativo. Nesse sentido, é muito mais adequado concentrar, o quanto possível, as remissões, de forma que sejam feitas ao art. 167-A. No caso do art. 5º da PEC, é inevitável que remeta também art. 167-B, seu correlato no texto permanente da Constituição.

Quanto à disciplina das medidas de austeridade no âmbito de Estados, Distrito Federal e Municípios, consideramos imperioso promover algumas alterações no art. 167-B e no art. 5º. A primeira delas tem por escopo esclarecer um ponto que, no texto original da PEC, pode dar margem a dúvidas interpretativas. A nosso ver, como na área federal a redução remuneratória dependerá de ato de cada Poder, igual solução deve ser aplicada aos outros entes. A redação do art. 167-B, no entanto, ao dispor que as medidas de austeridade serão adotadas por decisão do Chefe do Poder Executivo, pode levar a compreensão diversa. Por isso, tanto o art. 167-B

quanto o art. 5º da PEC são modificados, para deixar expresso que a redução remuneratória dependerá de ato de cada Poder ou órgão autônomo.

Ainda quanto aos mecanismos de ajuste nos outros entes federados, é patente a necessidade de modificar o comando do § 3º do art. 167-B, que a proposição insere no Texto Constitucional, bem como do § 3º do art. 5º da própria PEC. Ambos autorizam o Chefe do Poder Executivo a, mesmo quando as despesas correntes não excederem 95% das despesas correntes, adotar as medidas de austeridade, devendo o Poder Legislativo, no prazo de cento e oitenta dias, sancionar ou “refutar” a continuidade da adoção desses mecanismos. Além de a redação dos dispositivos, em si mesma, ser criticável, o conteúdo das normas, tal como se apresenta, é desarrazoadão.

  
SF19947.41915-26

Os dispositivos mencionados não vinculam a adoção das medidas de ajuste a qualquer situação objetiva que se revista de gravidade suficiente a justificá-las. Basta que assim o deseje o Chefe do Poder Executivo e com isso concorde o Poder Legislativo. Cabe notar que os mecanismos de austeridade previstos impactam o funcionamento da Administração Pública e de cada um dos Poderes e órgãos autônomos. Uma vez adotados, ficará suspensa a admissão de pessoal, as progressões e promoções do funcionalismo, o reajuste de remunerações, a criação e o aumento de quaisquer despesas obrigatórias. Tais providências, até porque interferem de modo incisivo na situação jurídica de servidores públicos e no funcionamento de órgãos estatais incumbidos da prestação de serviços públicos, não podem ser implementadas com base apenas na vontade do Chefe do Poder Executivo, ainda que sujeita a aprovação *a posteriori*, pelo Poder Legislativo, sem que haja uma situação de fato, devidamente caracterizada, a dar-lhes lastro. Não bastasse isso, os dispositivos fixam prazo para a deliberação legislativa sobre as medidas, as quais possuem eficácia imediata, mas não estabelecem as consequências jurídicas para o caso de inérgia do Poder Legislativo nessa apreciação. Por fim, sequer é fixado limite temporal para essas providências, uma vez aprovadas pelas Casas de representação popular dos entes federativos.

O substitutivo promove mudanças nesse ponto da PEC, com o objetivo de: (i) especificar a situação de fato justificadora do acionamento dos mecanismos de ajuste, a saber, quando a despesa corrente líquida superar 85% e não exceder 95% da receita corrente líquida do ente; (ii) prever processo de apreciação do ato do Poder Executivo semelhante ao fixado para as medidas provisórias ao se manter a sua eficácia imediata, ao sujeitá-lo à confirmação, pelo Poder Legislativo, em regime de urgência, no prazo de

180 dias, e ao determinar a perda de sua eficácia no caso de rejeição ou de não apreciação, no prazo estabelecido; (iii) adicionalmente, prever a perda de eficácia do ato do Poder Executivo, ainda em exame pela Casa legislativa ou já por ela aprovado, quando a despesa corrente voltar a nível igual ou inferior a 85% da receita corrente do ente. Essa última regra não terá aplicação na hipótese do art. 5º da PEC, uma vez que ele já prevê limite temporal para a vigência dos mecanismos de ajuste: o exercício financeiro de promulgação da futura Emenda Constitucional e os dois subsequentes.

Quanto ao art. 168-A, pretende ele conferir *status constitucional* a regra semelhante à do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Parte-se aqui da constatação de que, amparados no princípio da autonomia, alguns órgãos logram evitar o contingenciamento de despesas, sobrecarregando o esforço de ajuste que recai sobre o Poder Executivo. Em casos mais graves, tem sido possível testemunhar situações em que gastos elevados de outros poderes convivem com obras paralisadas, serviços precários e salários atrasados no Executivo. Entretanto, o dispositivo deixa de cuidar de alguns aspectos, constantes da Lei Complementar, e que reputamos essenciais. Ele determina que os demais Poderes e órgãos autônomos, quando verificado que a realização da receita e da despesa poderá não comportar o cumprimento das metas fiscais, promovam contingenciamento na mesma proporção aplicada pelo Poder Executivo. A LRF, porém, dispõe que a apuração da execução orçamentária, para fins de identificar a necessidade de contingenciamento, se faça bimestralmente, que os atos impositivos da limitação de empenho sejam editados no prazo de 30 dias, e que seja feita segundo os critérios definidos na Lei de Diretrizes Orçamentária de cada ente. Dispõe, ainda, que o contingenciamento se limite aos montantes necessários. A nosso ver, já que a norma será transplantada para o Texto Constitucional, todas essas previsões devem dele também constar, inclusive, no caso da última, como proteção dos outros Poderes contra iniciativas arbitrárias do Poder Executivo, no sentido de promover limitação de empenho maior do que a imprescindível para assegurar o cumprimento das metas fiscais.

No tocante ao art. 169 da Constituição, que cuida dos limites de despesas com pessoal, parece-nos conveniente promover algumas alterações nas medidas de ajuste nele previstas. A PEC se limita a permitir que a redução de despesas com cargos em comissão se faça também pela redução do valor de suas remunerações e a introduzir, no rol das medidas de contenção de gastos, a de redução remuneratória para os servidores, com redução proporcional de jornada. Faz isso, em termos de técnica legislativa, de forma incondizente com o disposto no art. art. 12, III, *b* e *d*, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. As mudanças que



  
SF19947.41915-26

propomos são as seguintes: (i) garantir maior flexibilidade ao administrador no manejo dos instrumentos de contenção de despesas com pessoal, permitindo-lhe adotá-los, isolada ou cumulativamente, sem precedência de uns sobre os outros; (ii) especificamente quanto à medida de exoneração dos servidores não estáveis, limitá-la a 50% do total de servidores nessa situação. Cabe notar que a interpretação hoje dada ao § 3º do art. 169 é a de que as medidas de seus incisos devem ser adotadas de forma escalonada: primeiro é necessário reduzir em 20% as despesas com cargos em comissão, para só então proceder à exoneração de servidores não estáveis. Com as mudanças ora propostas, agregar-se-á a hipótese de redução remuneratória com redução de jornada e o administrador não estará vinculado a uma ordem de aplicação de tais providências.

Há necessidade de definir mais precisamente as relações entre, de um lado, os arts. 167-A e 167-B, e, de outro, os arts. 3º e 5º da PEC. Como já diversas vezes mencionado, a proposição, nestes últimos artigos, prevê, para os mesmos pressupostos de fato daqueloutros, regras transitórias de aplicação das medidas de austeridade. No entanto, a duração de tais medidas varia. Se nos arts. 167-A e 167-B elas vigerão enquanto perdurar a situação de fato autorizadora, no caso dos arts. 3º e 5º da PEC, elas serão aplicadas no exercício em que a Emenda Constitucional for promulgada e nos dois subsequentes. A vigência concomitante desses dois blocos de normas, especificamente no que concerne à duração das medidas de austeridade, é conflitante. Por isso, faz-se necessário estabelecer uma relação de primazia do prazo de vigência das medidas previsto nos arts. 3º e 5º sobre o prazo estabelecido nos arts. 167-A e 167-B. É o que fazemos, introduzindo, nos arts. 3º e 5º, parágrafo com tal determinação.

No art. 37, promovemos modificação no § 11, para resolver de uma vez por todas a questão das verbas de caráter indenizatório, não contabilizadas para fins de incidência do teto remuneratório. Atualmente, o parágrafo remete à lei a especificação de tais verbas, lei essa ainda não editada. Propomos que sejam excluídas do limite remuneratório apenas as seguintes espécies: adicional de férias, décimo terceiro salário, ajuda de custo para remoção, diárias e transporte em deslocamento e viagens realizadas por força das atribuições do cargo ou emprego. Além de dar solução definitiva ao problema, essa especificação diretamente no texto constitucional evita a ação criativa do legislador ordinário no sentido de reconhecer natureza indenizatória ao mais variado leque de parcelas, mesmo aquelas cujo pagamento não vise a ressarcir o agente público por despesas em que tenha incorrido para o exercício de suas funções. Adicionalmente a isso, inserimos parágrafo no art. 37 para prever que o pagamento de

quaisquer valores acima do teto, ressalvadas as exceções do § 11, importará ato de improbidade administrativa.

Outra medida que consideramos relevante é a adequação do período de férias de magistrados e membros do Ministério Público ao mesmo período dos demais servidores públicos. Tal medida se dá não só pelo atendimento aos reclamos republicanos pela extinção de privilégios conferidos a determinadas categorias, mas também em razão da adequação do regime administrativo dessas carreiras às suas congêneres em países desenvolvidos. Estudo da Consultoria Legislativa do Senado apontou que, somados os dias das férias individuais com os dias de recesso forense, os magistrados e membros do Ministério Público gozam de incríveis 78 dias de descanso anuais, enquanto que os integrantes de carreiras congêneres em Portugal, para ficar somente num exemplo de um país que passou por grave fiscal e hoje está em franco processo de soerguimento, gozam de 30 dias. Entendemos ser esse o tratamento mais adequado a esse tema. Entretanto, para que não se corra o risco de eventual alegação de malferimento a direitos adquiridos, optamos por fixar as férias individuais de 30 dias para essas carreiras (e outras, que por ventura também gozem de tratamento diferenciado) somente para aqueles que vierem a integrá-las a partir da data de promulgação da Emenda, salvaguardando, portanto, aqueles já sejam membros das carreiras atualmente.

Como dissemos anteriormente, se num contexto de aguda crise fiscal é justificável impor determinados sacrifícios ao funcionalismo, inclusive o da redução remuneratória, também é razoável que, nos períodos de bonança, quando verificado superávit primário, os servidores possam, de alguma forma, participar desse resultado positivo. Uma maneira de viabilizar isso seria, segundo entendemos, mediante o recebimento de gratificação extraordinária, custeada com recursos correspondentes a 5% do superávit, segundo o que dispuser lei complementar do ente federativo. É o que propomos mediante o acréscimo do art. 169-A no Texto Magno.

Adicionalmente, são introduzidos dispositivos que tratam do abono salarial, previsto no art. 239 da Carta Magna, no sentido de prever que o pagamento e os valores deverão estar subordinados à existência de dotação orçamentária. Desta maneira, entendemos que na eventualidade de resultados positivos, o valor do abono pode ser inclusive superior ao atualmente previsto na legislação.

Outra mudança que propomos é no sentido de que a suspensão de correção das emendas individuais ao orçamento que têm execução



SF19947.41915-26

  
SF19947.41915-26

obrigatória, prevista no parágrafo único acrescentado pela PEC ao art. 111 do ADCT, valha também relativamente à regra de correção dessas mesmas emendas prevista no § 11 do art. 166 da Constituição. A não ser desse modo, poderia surgir exegese no sentido de que a suspensão da fórmula de correção das emendas prevista no *caput* do citado art. 111 implicaria o retorno da sistemática de correção prevista no § 11 do art. 166.

Por fim, no último artigo da PEC, que veicula a cláusula de vigência, excluímos da incidência da regra que determina a duração máxima de 10 anos para os incentivos e benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira aqueles aplicáveis às Zonas Francas hoje existentes.

#### e) Emendas apresentadas à PEC

Foram apresentadas 16 emendas pelos senhores Senadores.

A Emenda nº 1, do Senador Jader Barbalho, suprime os diversos dispositivos referentes à abertura da possibilidade da redução salarial de 25% e da redução de jornada. Entendemos que este é um dos principais mecanismos colocados à disposição do gestor público para a contenção e redução efetiva das despesas. Além disso, é uma faculdade de que dispõe o gestor, não sendo obrigatória sua utilização, cabendo à discricionariedade do gestor sua efetiva utilização, de acordo com a situação enfrentada.

A Emenda nº 2, também do Senador Jader Barbalho, pretende alterar o inciso II do art. 3º da PEC para destinar somente 70% dos recursos do excesso de arrecadação e do superávit financeiro para a amortização da dívida, destinando o restante para a Saúde (10%), Educação (10%) e Segurança Pública (10%). A preocupação do nobre Senador é meritória. Porém, nesse momento de sérias restrições orçamentárias, urge preocupar-se com a amortização da dívida, com a finalidade de conferir uma trajetória descendente a essa, de modo a permitir futuramente novos investimentos nas políticas públicas tendentes a melhorar o bem-estar da população.

A Emenda nº 3, da Senadora Eliziane Gama, suprime o inciso VIII do art. 163 da Constituição. O dispositivo apenas abre a possibilidade de que lei complementar venha a dispor sobre a sustentabilidade da dívida. Não há qualquer efeito prático imediato na aprovação deste. Ao fim, será o mesmo Congresso que definirá o conteúdo da lei complementar. Ademais, lei complementar que fixe hipóteses desarrazoadas para o acionamento dos gatilhos estará sujeita a censura, no plano de sua constitucionalidade.

A Emenda nº 4, da mesma autora, pretende estender aos membros de Poder, empregados públicos e militares, a medida restritiva de aumento do valor de benefícios de cunho indenizatório. A preocupação da autora já está albergada no Substitutivo apresentado.

A Emenda nº 5, da mesma Senadora, pretende excluir todas as exceções ao interdito, previsto na PEC, a progressões e promoções funcionais. Como explicado no relatório, eliminar todas as exceções ao interdito contrariaria o interesse público. O Substitutivo, contudo, restringe tais exceções, numa fórmula abstrata, apenas aos casos em que a promoção implicar a ocupação de um posto que tenha vagado.

A Emenda nº 6, também da Senadora Eliziane Gama, suprime as expressões “reconhecimento” e “pagamento” constantes na redação do inciso I do § 2º do art. 167-A da Constituição, e do inciso I do § 2º do art. 3º da PEC. O Substitutivo contempla o propósito da emenda, ao assegurar as promoções e progressões cujos correspondentes interstícios tenham se completado antes do início da vigência das medidas de ajuste.

A Emenda de nº 7, também da Senadora Eliziane Gama, retira a inclusão do termo “pensionista” dos arts. 169 e 163, VIII, da Constituição. A autora acredita que a alteração vai prejudicar as “pensionistas”. Entretanto, a alteração legislativa não promove a alteração fática temida pela Senadora.

A Senadora Leila Barros apresentou as Emendas de nºs 8 a 11. A de nº 8 inclui inciso no § 1º do art. 3º da PEC, para determinar a “redução, temporária, por ato do Poder Executivo de 15% (quinze por cento) do montante dos benefícios fiscais e previdenciários, utilizando-se como critério a geração de empregos, podendo ser reduzido até 30% de cada benefício individualmente”. Apesar de louvar o mérito da proposta, entendemos que a redução temporária e linear de benefícios fiscais é de difícil operacionalização pelo Governo e gera demasiada incerteza para os agentes econômicos que programam investimentos de longo prazo. Desta maneira, entendemos ser recomendável a discussão de uma regra permanente limitando o volume de benefícios fiscais.

A Emenda nº 9 inclui inciso I-B no § 3º do art. 169 da CF com redação semelhante ao da Emenda anterior. Assim, na hipótese em que a despesa com pessoal exceda os limites fixados na LRF, determina-se a “redução, temporária, por ato do Poder Executivo de 15% (quinze por cento) do montante dos benefícios fiscais e previdenciários, utilizando-se como critério a geração de empregos, podendo ser reduzido até 30% de cada



benefício individualmente”. Entendemos que a medida proposta não tem o condão de resolver o problema do excesso de despesas com pessoal, na medida em que não se dirige a elas.

A Emenda nº 10 determina que os Ministérios Públicos e os Tribunais de Contas façam acompanhamento das medidas implantadas pela PEC e instaurem “procedimento de investigação para apuração de possíveis irregularidades que motivaram a adoção das medidas”, em caso de acionamento das medidas previstas nos arts. 2º a 5º. Determina ainda que o Ministro da Economia ou Secretário de Estado ou Município do ente que adotar as medidas de acionamento dos mecanismos de estabilização e ajuste fiscal apresente semestralmente a evolução da situação ao Poder Legislativo em audiência pública. Entendemos, porém, que a medida proposta é desnecessária, uma vez que esses órgãos já detêm tal competência. Sendo assim, é desnecessário reafirmá-la. No que diz respeito à apresentação periódica da evolução dos números, o Substitutivo determina sua aferição de modo bimestral, o que contempla as preocupações da autora da emenda.

Já a Emenda nº 11 suprime os arts. 3º e 4º da PEC. Entretanto, esses são pontos centrais da PEC, razão pela qual não faz sentido algum retirá-los.

Tanto a Emenda nº 12, de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho quanto a Emenda nº 16, de autoria do Senador Sérgio Petecão, propõem a supressão do art. 168-A. Este dispositivo é o que determina que os demais poderes deverão proceder a contingenciamento na mesma proporção aplicada pelo Poder Executivo. Como descrito no relatório, tal dispositivo confere *status constitucional* a regra semelhante existente na LRF. No entanto, algumas previsões constantes da LRF não estavam sendo incluídas no texto, o que corrigimos no Substitutivo, de tal forma que não se altere o procedimento atual de contingenciamento, que prevê o respeito a critério fixados pela respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A Emenda nº 13, também apresentada pela Senadora Eliziane Gama, busca inserir nos dispositivos que tratam da redução remuneratória com correspondente redução da jornada no âmbito da União, texto que limita a redução da remuneração ao limite mínimo de 1 salário mínimo de remuneração. No mérito, somos favoráveis à proposta, mas além de ser uma hipótese extremamente improvável no âmbito da União, é preciso lembrar que tal medida é facultativa à Administração Pública e deve ser definida em ato próprio que irá definir o percentual de redução (limitado a 25%), as áreas e as carreiras que serão afetadas. Ademais, entendemos que a garantia



prevista no art. 7º da Constituição já é suficiente, não sendo necessária a repetição nos novos dispositivos.

A Emenda nº 14, do Senador Marcos do Val, pretende autorizar também as “progressões” nos casos das carreiras que eram ressalvadas da proibição a progressões e promoções funcionais prevista na PEC. O Substitutivo, contudo, restringe as exceções, numa fórmula abstrata, apenas aos casos em que a promoção ou progressão implique a ocupação de um posto que tenha vagado.

Já a Emenda nº 15, também do Senador Marcos do Val, busca excluir as carreiras de agente penitenciário, de agente socioeducativo, policiais e militares da abrangência da possibilidade da redução de jornada com redução de remuneração prevista na PEC. Como colocado anteriormente, entendemos que este é um dos principais mecanismos colocados à disposição do gestor público para a contenção e redução efetiva das despesas. Além disso, é uma faculdade de que dispõe o gestor, não sendo obrigatória sua utilização, cabendo à discricionariedade do gestor sua efetiva utilização, de acordo com a situação enfrentada e deve ser definida em ato próprio que irá definir o percentual de redução (limitado a 25%), as áreas e as carreiras que serão afetadas.

Desse modo, propomos a rejeição das Emendas de nº 1 a 3; 7 a 9; e 11 a 16. Ademais, incorporamos ao texto do substitutivo o conteúdo das Emendas nºs 4 e 6, e, parcialmente, o das Emendas nº 5 e 10.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade da PEC nº 186, de 2019, e, no mérito, pela sua aprovação, na forma do seguinte substitutivo, prejudicadas as Emendas nºs 4, 5, 6 e 10, e rejeitadas as demais:

#### **EMENDA N° - CCJ (Substitutivo)**

#### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 186, DE 2019**

Altera a Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre



SF19947.41915-26

medidas de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, institui medidas emergenciais com a mesma finalidade e dá outras providências.


  
SF19947.41915-26

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** A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 37** .....

XV- o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I, 163, VIII, 167-A, § 2º, 167-Be 169, § 3º, I e III;

XXIII – é vedada a realização de despesa com pessoal:

- a) que produza efeitos retroativos, inclusive para o pagamento de vantagem, auxílio, bônus, abono, verba de representação ou benefício de qualquer natureza;
- b) de qualquer natureza, inclusive indenizatória, com base em decisão judicial que não tenha transitado em julgado;
- c) relativa à concessão de abono, auxílio, adicional, diária, ajuda de custo ou qualquer outra parcela de natureza indenizatória, sem lei específica que o autorize e estabeleça o respectivo valor ou critério de cálculo;
- d) quando a concessão for implementada em etapas, caso ocorra qualquer delas após o fim do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão, inclusive vantagem, auxílio, bônus, abono, verba de representação ou benefício de qualquer natureza, salvo a hipótese prevista no art. 29, VI.

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do **caput** deste artigo, as parcelas relativas a:

- I – adicional de férias;
- II – décimo terceiro salário;

III – ajuda de custo para remoção;  
 IV- diárias e transporte em deslocamentos e viagens realizadas por força das atribuições do cargo ou emprego.

.....  
 § 16. Aos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como aos membros de qualquer dos Poderes, do Ministério Público e da Defensoria Pública serão concedidos, no máximo, trinta dias de férias por ano, vedada a sua conversão em pecúnia, ainda que parcial.

§ 17. O pagamento de quaisquer valores acima dos limites do inciso XI do **caput** deste artigo, ressalvadas as exceções do § 11, importará ato de improbidade administrativa.” (NR)


  
 SF19947.41915-26

**“Art. 39 .....**

.....  
 § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X, XI e XXIII.

.....” (NR)

**“Art. 93.....**

.....  
 XVI – as férias dos magistrados serão individuais e de trinta dias;

XVII - é vedada a conversão das férias dos magistrados em pecúnia, ainda que parcial.“ (NR)

**“Art. 95.....**

.....  
 III – irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I, 163, VIII, 167-A, § 2º, 167-B e 169, § 3º, III.

.....” (NR)

**“Art. 128 .....**

.....  
 § 5º.....

I - .....

.....  
c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I, 163, VIII, 167-A, § 2º, 167-B e 169, § 3º, III.

.....“(NR)

**“Art. 163 .....**

.....  
VIII – sustentabilidade da dívida, especificando:

- a) indicadores de sua apuração;
- b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a gestão da dívida;
- c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites dados; e
- d) medidas de ajuste.

*Parágrafo único.* A lei complementar poderá autorizar a aplicação das medidas de ajuste previstas no art. 167-A e os §§ 3º e 4º do art. 169 em hipóteses distintas daquela mencionada no inciso III do art. 167 e do descumprimento do limite de despesa com pessoal ativo, inativo e pensionista.” (NR)

**“Art. 163-A.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios conduzirão suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis que assegurem sua sustentabilidade.

*Parágrafo único.* A elaboração e a execução de planos e orçamentos deve refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.”

**“Art. 167.....**

.....  
III - a realização, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas especificamente na lei orçamentária ou mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovadas pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

.....  
XIV - a criação, ampliação ou renovação de benefício ou incentivo de natureza tributária pela União, se o montante anual correspondente aos benefícios ou incentivos de natureza tributária superar 2% (dois por cento) do Produto Interno Bruto no

SF19947.41915-26

demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal.

.....  
 § 6º Incentivos ou benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira não poderão ter duração superior a 5 (cinco) anos, prorrogáveis por no máximo mais 5 (cinco) anos, mediante lei complementar específica, e serão reavaliados em igual período, observadas as seguintes diretrizes:

- I - análise da efetividade, proporcionalidade e focalização;
- II - combate às desigualdades regionais; e
- III - publicidade do resultado das análises.” (NR)

**“Art. 167-A.** No exercício financeiro para o qual seja aprovado ou no qual se realize, com base no inciso III do art. 167, volume de operações de crédito que exceda o montante das despesas de capital, serão vedados, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União:

I – a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

II – a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III – a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV- a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V – a realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI – a criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores, empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes;

VII - a progressão ou a promoção funcional em carreira de agentes públicos, incluindo os de empresas públicas e de sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio, quando o respectivo interstício se encerrar no exercício financeiro mencionado no **caput**, excetuadas aquelas que implicarem



SF19947.41915-26

provimento de cargo ou emprego anteriormente ocupado por outro agente.

VIII – a criação de despesa obrigatória;

IX – a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do **caput** do art. 7º;

X – a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;

XI – a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária; e

XII - a destinação de recursos a que se refere o art. 239, § 1º.

§ 1º O período em que vigorar a medida de que trata o inciso VII do **caput** não será considerado para a concessão de futuras progressões ou promoções funcionais, sem prejuízo:

I – do aproveitamento, para tal fim, da fração de tempo que tenha se acumulado anteriormente ao início de vigência da vedação;

II – da concessão, durante o referido período, das promoções e progressões cujo respectivo interstício tenha se encerrado antes da entrada em vigor da vedação.

§ 2º Adicionalmente às vedações do **caput** deste artigo, a jornada de trabalho dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional poderá ser reduzida em até 25% (vinte e cinco por cento), com adequação proporcional de subsídios ou vencimentos, nos termos de ato normativo motivado do Poder Executivo, dos órgãos do Poder Judiciário, dos órgãos do Poder Legislativo, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União.

§ 3º O ato de que trata o § 2º:

I – especificará a nova carga horária, a atividade funcional, os órgãos ou unidades administrativas nos quais se aplicará a medida, bem como seu período de vigência, limitado ao exercício financeiro em que verificada a hipótese do **caput**;

II – disciplinará a possibilidade de desempenho de outras atividades profissionais pelos agentes alcançados pela medida; e

III – poderá estender a redução de subsídios aos membros do Poder e demais agentes não submetidos a jornada de trabalho definida.

§ 4º É nulo de pleno direito ato que contrarie o disposto neste artigo.

§ 5º As disposições de que trata este artigo:

SF19947.41915-26

I - não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário; e

II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.” (NR)

**“Art. 167-B.** Apurado que a despesa corrente líquida dos últimos doze meses supera 95% (noventa e cinco por cento) da receita corrente líquida realizada no mesmo período, o Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município poderá, enquanto perdurar a situação, determinar a aplicação, no âmbito do respectivo ente, das vedações referidas nos incisos I a XI do **caput** do art. 167-A, bem como, no Poder Executivo, da redução de que tratam os §§ 2º e 3º do mesmo artigo.

§ 1º Verificada a hipótese do **caput** e adotada pelo Poder Executivo a redução prevista nos §§ 2º e 3º do art. 167-A, é facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-la em seus respectivos âmbitos.

§ 2º A União somente poderá conceder garantia a ente federativo que se enquadre na hipótese do **caput** quando as medidas nele previstas forem adotadas por todos os Poderes e órgãos autônomos e atestada pelo Tribunal de Contas com jurisdição sobre o ente.

§ 3º Quando resultar da apuração que a despesa corrente líquida supera 85% (oitenta e cinco por cento) da receita corrente líquida, sem exceder o percentual mencionado no **caput**, as medidas nele indicadas poderão ser, no todo ou em parte, implementadas por ato do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata, sendo facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-la em seus respectivos âmbitos.

§ 4º O ato de que trata o § 3º, será submetido, em regime de urgência, à apreciação do Poder Legislativo.

§ 5º O ato perderá a eficácia, reconhecida a validade dos atos praticados na sua vigência, quando:

I – rejeitado pelo Poder Legislativo;

II – transcorrido o prazo de cento e oitenta dias sem que se ultime a sua apreciação; ou

III – apurado que não mais se verifica a hipótese do § 3º, mesmo após a sua aprovação pelo Poder Legislativo.

§ 6º A apuração referida neste artigo será realizada bimestralmente.

**“Art. 168 .....**

SF19947.41915-26

SF19947.41915-26

§ 1º É vedada a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais.

§ 2º O saldo financeiro constituído por recursos entregues na forma do **caput**, quando não restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo ao fim do exercício financeiro, será considerado antecipação de parcela duodecimal do exercício seguinte.” (NR)

**“Art. 168-A.** Se verificado, durante a execução orçamentária, que a realização da receita e da despesa poderá não comportar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias de cada ente, os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, o Conselho Nacional do Ministério Público e a Defensoria Pública, por atos próprios, promoverão a limitação de empenho e de pagamento de suas despesas discricionárias, conforme os critérios fixados naquela lei, na mesma proporção aplicada pelo Poder Executivo, observado o seguinte:

I - a apuração de que trata o *caput* será feita bimestralmente;

II – o montante de despesas discricionárias objeto da limitação restringir-se-á ao necessário para assegurar o cumprimento das metas fiscais;

III – os atos que promoverem a limitação deverão ser editados dentro de trinta dias, a contar da divulgação do resultado apurado.”

**“Art. 169.** A despesa com pessoal ativo, inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

.....  
§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no **caput**, o ente federativo adotará uma das seguintes medidas ou qualquer combinação delas:

I – redução, em pelo menos 20% (vinte por cento), das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, seja por extinção de cargos ou funções, seja por diminuição do valor da retribuição pelo seu exercício;

II – exoneração de pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos servidores não estáveis;

III - redução temporária dos subsídios e vencimentos, com adequação proporcional da jornada de trabalho, na forma dos §§ 2º e 3º do art. 167-A;

.....” (NR)

**“Art. 169-A.** No exercício em que a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município venha a registrar resultado primário positivo no acumulado em doze meses encerrados em junho de um ano, o ente poderá destinar até 5% (cinco por cento) desse resultado ao pagamento de gratificação extraordinária para os servidores públicos, na forma de lei complementar.

*Parágrafo único.* A gratificação a que se refere o **caput** pode ser concedida em adição a outros benefícios concedidos aos servidores, incluindo reajustes na remuneração.”

**“Art. 239 .....**

.....

§ 3º Aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, até dois salários mínimos de remuneração mensal, é facultado o pagamento de um abono salarial, computado neste valor o rendimento das contas individuais, no caso daqueles que já participavam dos referidos programas, até a data da promulgação desta Constituição.

§ 3º-A O pagamento e os valores do abono salarial podem variar de acordo com a remuneração percebida pelo empregado, subordinando-se à existência de dotação orçamentária consignada a essa finalidade na lei orçamentária anual.

.....” (NR)

**Art. 2º** O art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

**“Art. 111 .....**

*Parágrafo único.* Enquanto forem aplicáveis as vedações a que se referem os arts. 163, VIII, e 167-A da Constituição Federal ou o art. 109 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica suspensa a correção a que se refere este artigo, bem como aquela prevista no art. 166, § 11, da Constituição Federal.” (NR)

**Art. 3º** Se constatado, no período do segundo ao décimo terceiro mês antecedente ao da promulgação desta Emenda Constitucional, que a realização de operações de crédito, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, excedeu o montante das despesas de capital, serão automaticamente aplicadas, no restante do exercício financeiro em que tiver ocorrido a promulgação desta Emenda Constitucional e nos dois subsequentes, a todos os órgãos e entidades integrantes daqueles orçamentos, as vedações dos incisos I a XII do art. 167-A da Constituição Federal,



SF19947.41915-26

  
SF19947.41915-26

observados os §§ 1º, 4º e 5º do mesmo artigo, adotando-se também as seguintes medidas:

I – suspensão da correção de valores prevista no art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a qual somente voltará a ocorrer ao fim do período de que trata o **caput**;

II – destinação do excesso de arrecadação e do superávit financeiro das fontes de recursos, apurados nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, com exceção do excesso de arrecadação e do superávit financeiro decorrentes de vinculação constitucional e de repartição de receitas com Estados, Distrito Federal e Municípios, à amortização da dívida pública federal.

§ 1º No período de que trata o **caput**, será facultada a adoção da medida prevista no § 2º do art. 167-A da Constituição Federal, respeitado o disposto no § 3º do mesmo artigo.

§ 2º O prazo definido no **caput** para a vigência das medidas adotadas com base neste artigo prevalecerá sobre o do art. 167-A da Constituição Federal.

**Art. 4º** No exercício financeiro da promulgação desta Emenda Constitucional e nos dois subsequentes, o projeto de lei orçamentária ou de crédito adicional conterá anexo com as estimativas e respectivas memórias de cálculo da redução das despesas submetidas aos limites de que trata no art. 107 do ADCT, em decorrência da adoção das medidas previstas no inciso VII do **caput** do art. 167-A da Constituição Federal e no inciso I do art. 3º desta Emenda Constitucional.

§ 1º O montante equivalente a 25% (vinte e cinco por cento) da soma das estimativas de que trata o **caput**, observado o § 2º, constituirá reserva primária para aplicação em obras públicas de infraestrutura por meio de emenda de bancada.

§ 2º Acompanharão o projeto de que trata o **caput** as informações das obras públicas de infraestrutura constantes do registro previsto no § 15 do art. 165 da Constituição Federal.

**Art. 5º** Se for constatado que, no período do segundo ao décimo terceiro mês antecedente ao da promulgação desta Emenda Constitucional, a despesa corrente líquida superou 95% (noventa e cinco por cento) da receita

corrente líquida do ente federativo, o Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município poderá, no restante do exercício financeiro em que tiver ocorrido a promulgação desta Emenda Constitucional e nos dois subsequentes, determinar a aplicação, no âmbito do respectivo ente, das vedações referidas nos incisos I a XI do **caput** do art. 167-A da Constituição Federal, bem como, no Poder Executivo, da redução de que tratam os §§ 2º e 3º daquele artigo, observado, na mesma hipótese, o disposto no § 2º do art. 167-B da Constituição Federal.

§ 1º Adotada pelo Poder Executivo a redução mencionada no **caput**, é facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-la em seus respectivos âmbitos, observado o § 2º do art. 167-B da Constituição Federal.

§ 2º Se resultar da apuração realizada na forma deste artigo que a despesa corrente líquida foi superior a 85% (oitenta e cinco por cento) da receita corrente líquida, sem exceder o percentual previsto no **caput**, as medidas nele indicadas poderão ser, no todo ou em parte, implementadas por ato do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata, ao qual se aplicará o disposto nos §§ 4º e 5º, I e II, do art. 167-B da Constituição Federal.

§ 3º O prazo definido no **caput** para a vigência das medidas adotadas com base neste artigo prevalecerá sobre o do art. 167-B da Constituição Federal.

**Art. 6º** O disposto no art. 93, inciso XVI, não se aplica àqueles que já integrem a carreira objeto do **caput** daquele artigo, bem como a outras carreiras para as quais a regra seja aplicável, na data da publicação desta Emenda Constitucional.

**Art. 7º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, exceto o inciso XIV do art. 167 da Constituição Federal, que entrará em vigor em 1º de janeiro de 2026.

*Parágrafo único.* O disposto no § 6º do art. 167 da Constituição Federal será aplicado aos incentivos e benefícios de natureza tributária, creditícia ou financeira já existentes, observado como termo inicial a data de publicação desta Emenda Constitucional, não se aplicando às Zonas Francas já existentes nessa data.



SF19947.41915-26

39

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





# SENADO FEDERAL

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019

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

**AUTORIA:** Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE) (1º signatário), Senadora Juíza Selma (PODEMOS/MT), Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE), Senadora Mailza Gomes (PP/AC), Senadora Maria do Carmo Alves (DEM/SE), Senador Arolde de Oliveira (PSD/RJ), Senadora Simone Tebet (MDB/MS), Senador Carlos Viana (PSD/MG), Senador Chico Rodrigues (DEM/RR), Senador Ciro Nogueira (PP/PI), Senador Confúcio Moura (MDB/RO), Senador Dáario Berger (MDB/SC), Senador Eduardo Braga (MDB/AM), Senador Eduardo Girão (PODEMOS/CE), Senador Eduardo Gomes (MDB/TO), Senador Esperidião Amin (PP/SC), Senador Jorginho Mello (PL/SC), Senador Lasier Martins (PODEMOS/RS), Senador Luis Carlos Heinze (PP/RS), Senador Luiz do Carmo (MDB/GO), Senador Marcio Bittar (MDB/AC), Senador Marcos do Val (PODEMOS/ES), Senador Mecias de Jesus (REPUBLICANOS/RR), Senador Nelsinho Trad (PSD/MS), Senador Omar Aziz (PSD/AM), Senador Oriovisto Guimarães (PODEMOS/PR), Senador Otto Alencar (PSD/BA), Senador Plínio Valério (PSDB/AM), Senador Rodrigo Pacheco (DEM/MG), Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), Senador Telmário Mota (PROS/RR), Senador Vanderlan Cardoso (PP/GO), Senador Wellington Fagundes (PL/MT), Senador Zequinha Marinho (PSC/PA)



Página da matéria



## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N°186, DE 2019

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

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** A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 37. ....

.....

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I, e 169, § 3º, I-A;

.....

XXIII – são vedados lei ou ato que conceda ou autorize o pagamento, com efeitos retroativos, de despesa com pessoal, inclusive de vantagem,

Recebido em 05/11/2019  
Hora: 18:34  
*marcos*  
Marcos Helder Crisóstomo Damasceno  
Matrícula 267858  
SI/SE/SGM



Página: 1/23 05/11/2019 15:42:55

9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a



auxílio, bônus, abono, verba de representação ou benefício de qualquer natureza;

.....

Art. 39 .....

.....

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X, XI e XXIII.

.....

Art. 163.....

.....

VIII – sustentabilidade, indicadores, níveis e trajetória de convergência da dívida, compatibilidade dos resultados fiscais, limites para despesas e as respectivas medidas de ajuste, permitida a aplicação daquelas previstas no art. 167-A e nos §§ 3º e 4º do art. 169 desta Constituição, independentemente da concessão da autorização a que se refere o inciso III do art. 167 e do limite de despesa com pessoal ativo, inativo e pensionista..

.....

Art. 164-A A União, os Estados, o DF e os Municípios conduzirão suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis que assegurem sua sustentabilidade.

Parágrafo Único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.



Página: 2/23 05/11/2019 15:42:55

9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a





SENADO FEDERAL

.....  
Art. 167.....

.....  
III - a autorização orçamentária ou a realização, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as aprovadas pelo Poder Legislativo, com finalidade precisa e por maioria absoluta, em turno único, na forma do regimento comum;

.....  
XII - a criação, ampliação ou renovação de benefício ou incentivo de natureza tributária pela União, se o montante anual correspondente aos benefícios ou incentivos de natureza tributária superar 2 p.p. (dois pontos percentuais) do Produto Interno Bruto no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal.

.....  
§ 6º Incentivos ou benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira serão reavaliados, no máximo, a cada quatro anos, observadas as seguintes diretrizes:

I - análise da efetividade, proporcionalidade e focalização;

II - combate às desigualdades regionais; e

III - publicidade do resultado das análises.

“Art. 167-A. No exercício para o qual seja aprovado ou realizada, com base no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, volume de operações de crédito que excedam à despesa de capital, serão automaticamente acionados mecanismos de estabilização e ajuste fiscal, sendo vedadas ao Poder Executivo, aos órgãos do Poder Judiciário, aos órgãos do Poder Legislativo, ao Ministério Público da União, ao Conselho Nacional do Ministério Público e a Defensoria Pública da União, todos integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União:

.....  
SF/19340.12793-70

Página: 3/23 05/11/2019 15:42:55

9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a





I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores ao início do regime de que trata este artigo;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - aumento do valor de benefícios cunho indenizatório destinados a servidores públicos e seus dependentes e;

VIII - criação de despesa obrigatória;

IX - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

X - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e

XI - concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

§ 1º Adicionalmente às vedações a que se refere o caput deste artigo, serão adotadas as seguintes suspensões:

I - da destinação a que se refere o art. 239, § 1º da Constituição Federal; e

SF/19340.12733-70



Página: 4/23 05/11/2019 15:42:55

9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a





II - de progressão e da promoção funcional em carreira de servidores públicos, incluindo os de empresas públicas e de sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio, com exceção das promoções:

- a) de que tratam o art. 93, inciso II;
- b) dos membros do Ministério Público;
- c) do Serviço Exterior Brasileiro;
- d) das Carreiras policiais; e
- e) demais que impliquem alterações de atribuições.

§ 2º Para fins de aplicação do disposto do inciso II do § 1º:

I - durante o período de suspensão ficam vedados quaisquer atos que impliquem reconhecimento, concessão ou pagamento de progressão e promoção a que se refere o inciso II do § 2º, não se constituindo desta suspensão quaisquer efeitos obrigacionais futuros;

II - decorrido o período de suspensão, os respectivos critérios existentes até a data de promulgação desta Emenda Constitucional voltam a gerar efeitos, podendo ser computado resíduo ou fração de tempo, que tenha se acumulado exclusivamente no período anterior à data de início do regime de que trata este artigo.

§ 3º No período de que trata o caput, a jornada de trabalho dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional poderá ser reduzida em até 25% (vinte e cinco por cento), com adequação proporcional de subsídios e vencimentos à nova carga horária, nos termos de ato normativo motivado do Poder Executivo, dos Órgãos do Poder Judiciário, dos Órgãos do Poder Legislativo, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, que especifique a duração, a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objetos da medida, bem como discipline o exercício de outras atividades profissionais por aqueles que forem alcançados por este dispositivo.

§ 4º É nulo de pleno direito ato que contrarie o disposto neste artigo.

§ 5º As disposições de que trata este artigo:

I - não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o Erário; e

SF/19340.12793-70  
Barcode

Página: 5/23 05/11/2019 15:42:55

9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a





II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas; e

III - aplicam-se também a proposições legislativas.” (NR)

“Art. 167-B. Apurado que, no período de doze meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera noventa e cinco por cento, o Governador do Estado ou do Distrito Federal e o Prefeito Municipal poderão, enquanto permanecer a situação, adotar os seguintes mecanismos de estabilização e ajuste fiscal:

I - as vedações e suspensões previstas nos incisos I a XI do caput do art. 167-A;

II - a suspensão de que trata o inciso II do § 1º e no § 2º do art. 167-A desta Constituição; e

III - a redução prevista no § 3º do art. 167-A desta Constituição.

§ 1º A apuração de que trata o caput será realizada bimestralmente.

§ 2º A União somente poderá conceder garantia a ente federativo que se enquadre na hipótese do caput mediante apresentação de declaração do respectivo Tribunal de Contas que ateste a adoção das medidas previstas neste artigo.

§ 3º O Chefe do Poder Executivo poderá, independentemente do alcance dos limites referidos no caput, adotar os mecanismos de estabilização e ajuste fiscal nele disciplinados, devendo o Poder Legislativo local, no prazo de cento e oitenta dias, aquiescer ou rejeitar a continuidade da adoção dos citados mecanismos.” (NR)

#### Art. 168.....

.....  
§ 1º É vedada a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais.

§ 2º O saldo financeiro decorrente dos recursos entregues na forma do caput, deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte.

SF/19340.12793-70

Página: 6/23 05/11/2019 15:42:55

9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a





Art. 168-A. Se verificado, durante a execução orçamentária, que a realização da receita e da despesa poderá não comportar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na respectiva lei de diretrizes orçamentárias, os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, por atos próprios, promoverão a limitação de empenho e movimentação financeira das suas despesas discricionárias na mesma proporção da limitação aplicada ao conjunto de despesas discricionárias do Poder Executivo.

Art. 169. A despesa com pessoal ativo, inativo e pensionistas, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

.....  
§ 3º .....

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, pela redução do valor da remuneração ou pela redução do número de cargos;

I-A - redução temporária da jornada de trabalho, com adequação proporcional dos subsídios e vencimentos à nova carga horária, em, no máximo, 25% (vinte e cinco por cento), com base em ato normativo motivado de cada um dos Poderes que especifique a duração, a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objetos da medida, bem como o exercício de outras atividades profissionais por aqueles que forem alcançados por este dispositivo;

....." (NR)

**Art. 2º** O art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:



SF/19340.12793-70

Página: 7/23 05/11/2019 15:42:55

9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a



**“Art. 111. ....**

Parágrafo único. Enquanto forem aplicáveis as vedações a que se referem os arts. 163, VIII, e 167-A da Constituição Federal ou o art. 109 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica suspensa a correção a que se refere este artigo.” (NR)

SF/19340.12793-70

**Art. 3º** Se for constatado, no período do segundo ao décimo terceiro mês antecedente ao da promulgação desta Emenda Constitucional, que a realização de operações de crédito, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, excedeu o montante das despesas de capital, serão automaticamente acionados mecanismos de estabilização e ajuste fiscal, sendo aplicadas, no restante do exercício financeiro e nos dois subsequentes, a todos os Poderes e Órgãos mencionados no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, as vedações previstas no caput e parágrafos do art. 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 1º Adicionalmente às vedações a que se refere o caput deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

I - suspensão:

a) de progressão e da promoção funcional em carreira de servidores públicos, incluindo os de empresas públicas e de sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio, com exceção das promoções:

- i. de que tratam o art. 93, inciso II;
  - ii. dos membros do Ministério Público;
  - iii. do Serviço Exterior Brasileiro;
  - iv. das Carreiras policiais; e
  - v. demais que impliquem alterações de atribuições;
- b) da destinação a que se refere o art. 239, § 1º da Constituição Federal;

e

c) da correção de valores prevista no art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

Página: 8/23 05/11/2019 15:42:55

9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a





II - destinação do excesso de arrecadação e do superávit financeiro das fontes de recursos, apurados nos orçamentos fiscal e da seguridade Social da União, com exceção do excesso de arrecadação e do superávit financeiro decorrentes de vinculação constitucional e de repartição de receitas com Estados, Distrito Federal e Municípios, à amortização da dívida pública federal.

III - vedação de aumento do valor de benefícios de cunho indenizatório destinado a servidores públicos e seus dependentes.

§ 2º Para fins de aplicação do disposto do inciso I do § 1º:

I - durante o período de suspensão ficam vedados quaisquer atos que impliquem reconhecimento, concessão ou pagamento de progressão, promoção, reajustes e revisões a que se referem as alíneas “a” e “c”, não se constituindo desta suspensão quaisquer efeitos obrigacionais futuros;

II - decorrido o período de suspensão, os respectivos critérios existentes até a data de promulgação desta Emenda Constitucional voltam a gerar efeitos, podendo ser computado resíduo ou fração de tempo, índice inflacionário ou outro indicador que eventualmente tenham se acumulado exclusivamente no período anterior à data de promulgação desta Emenda Constitucional.

§ 3º No período de que trata o caput, a jornada de trabalho dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional poderá ser reduzida em até 25% (vinte e cinco por cento), com adequação proporcional de subsídios e vencimentos à nova carga horária, nos termos de ato normativo motivado de Poder e órgãos referidos no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que especifique a duração, a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objetos da medida, bem como discipline o exercício de outras atividades profissionais por aqueles que forem alcançados por este dispositivo.

§ 4º É nulo de pleno direito ato que contrarie o disposto neste artigo.

§ 5º A aplicação das disposições de que trata este artigo:

I – não constituirá obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o Erário; e

II – não revoga, dispensa ou suspende o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.

SF/19340.12793-70  
|||||

Página: 9/23 05/11/2019 15:42:55

9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a





**Art. 4º** No exercício financeiro da promulgação desta Emenda Constitucional e nos dois subsequentes, o projeto de lei orçamentária ou de crédito adicional conterá anexo com as estimativas e respectivas memórias de cálculo da redução das despesas submetidas aos limites de que trata no art. 107, em decorrência da adoção das medidas previstas nas alíneas “a” e “c” do inciso I, do §1º do art. 3º desta Emenda Constitucional.

§ 1º O montante equivalente a 25% (vinte e cinco por cento) da soma das estimativas de que trata o caput, observado o § 2º, constituirá reserva primária para aplicação em obras públicas de infraestrutura por meio de emenda de bancada.

§ 2º Acompanharão o projeto de que trata o caput as informações das obras públicas de infraestrutura constantes do registro previsto no § 15 do art. 165 da Constituição Federal.

**Art. 5º** Se for constatado, no período do segundo ao décimo terceiro mês antecedente ao da promulgação desta Emenda Constitucional, que a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), o Govenador do Estado ou do Distrito Federal e o Prefeito Municipal, no restante daquele exercício financeiro e dois exercícios financeiros subsequentes, poderão aplicar os seguintes mecanismos de estabilização e ajuste fiscal:

I - as vedações previstas nos incisos I a VIII do caput, nos incisos I e II do § 2º, e no § 3º do art. 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - a suspensão de que trata a alínea “a” do inciso I do § 1º e, no que couber, o § 2º do art. 3º desta Emenda Constitucional;

III - a vedação de que trata o inciso III do § 1º do art. 3º desta Emenda Constitucional; e

IV - a redução de que trata o § 3º do art. 3º desta Emenda Constitucional.

§ 1º A União somente poderá conceder garantia ou aval a ente que se enquadre na hipótese do caput mediante apresentação de declaração do respectivo Tribunal de Contas que ateste o cumprimento das medidas previstas neste artigo.

SENADO FEDERAL  
SF/19340.12793-70

Página: 10/23 05/11/2019 15:42:55

9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a





§ 2º A União somente poderá conceder garantia a ente federativo que se enquadre na hipótese do caput mediante apresentação de declaração do respectivo Tribunal de Contas que ateste a adoção das medidas previstas neste artigo.

§ 3º O Chefe do Poder Executivo poderá, independentemente do alcance dos limites referidos no caput, adotar os mecanismos de estabilização e ajuste fiscal neles disciplinados, devendo o Poder Legislativo local, no prazo de cento e oitenta dias, sancionar ou refutar a continuidade da adoção dos citados mecanismos.

SF/19340.12793-70

**Art. 6º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, exceto o inciso XII do art. 167 da Constituição Federal, que entrará em vigor em 1º de janeiro de 2026.

Parágrafo único. O disposto no § 6º do art. 167 da Constituição Federal será aplicado aos incentivos e benefícios de natureza tributária, creditícia ou financeira já existentes, observado como termo inicial a data de promulgação desta Emenda Constitucional.

## JUSTIFICAÇÃO

Nobres colegas, após exibir uma contração média de 3,4% no biênio 2015-2016, o Brasil encerrou o biênio 2017-2018 apresentando crescimento econômico real médio de apenas 1,1%. Contudo, esta recuperação poderia acelerar com o aprofundamento das reformas empreendidas nos anos recentes que ampliaram o potencial de crescimento. Os custos econômicos e sociais desse quadro exigem o esforço diligente e responsável desta Casa.

A compreensão do desafio atual remonta à promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, que orientou o equilíbrio fiscal a partir da geração de superávits primários, orientados para a estabilização da dívida pública. Assim, por uma década, foram realizados superávits primários que conseguiram levar o endividamento público a níveis sustentáveis. No entanto, após 2011, quando o governo central alcançou superávit primário equivalente a 2,1% do PIB, teve início a trajetória de declínio no resultado fiscal, chegando ao primeiro déficit primário em 2014 (0,4% do PIB), tendo seu auge ocorrido em 2016 (2,5% do PIB).

Página: 11/23 05/11/2019 15:42:55

9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a





O primeiro e decisivo passo na recuperação do equilíbrio fiscal foi a adoção do Teto de Gastos por meio da Emenda Constitucional 95 (EC 95), aprovada por esta Casa para atacar o crescimento acelerado da despesa pública, entendido como a raiz do problema fiscal. No período 1997-2015 a despesa primária do governo central aumentou sua participação no PIB de 14,0% para 19,4%. Reconhecida a existência de limites à expansão da receita pública e dada a perspectiva de continuidade daquela dinâmica do gasto, estava clara a necessidade de limitar a expansão das despesas.

Assim, em 2016 foi promulgado o Teto de Gastos, que limitou o crescimento da despesa primária federal à variação da inflação. O realismo fiscal introduzido pela EC 95, revelou que os recursos são finitos e que há limites para a expansão do gasto público, de forma que a partir de certo ponto a expansão de um gasto deve ser compensada pela redução de outro. É cristalino o impacto da EC 95 para a interrupção da trajetória de crescimento da despesa primária do governo central. Esta passou de 19,9% do PIB em 2016 para 19,8% em 2018, e para 2019 é esperado que encerre o ano abaixo de 19,7%.

O realismo fiscal e o compromisso com a redução de crescimento da despesa pública, trouxeram credibilidade para a política fiscal, contribuindo para a redução das taxas de juros reais à mínima histórica, favorecendo – como era esperado desde o início – a dinâmica da dívida pública no médio prazo. Esta redução dos juros se apresenta estrutural, e é peça fundamental para a retomada do crescimento econômico em bases sustentáveis. Reflexo disso, o investimento tem avançado, na comparação do 2º trimestre de 2018, apresentou crescimento de 5,2% no 2º trimestre deste ano. O consumo das famílias também tem apresentado trajetória positiva, ainda que mais tímida.

Contudo, a âncora fiscal desse processo necessita de reforço. Quando aprovado o Teto de Gastos, esperava-se a aprovação de uma série de medidas que contivessem a expansão das despesas obrigatórias, entre elas a reforma previdenciária. No entanto, a aprovação destas medidas foi postergada, o que exigiu a contenção da expansão da despesa primária a partir da redução das discricionárias aos menores níveis da série histórica disponível. Como consequência, observa-se acentuada compressão do investimento público, o qual em 2019 poderá ser inferior a 0,5% do PIB, ante 1,4% do PIB em 2014. Esta redução das despesas discricionárias também tem mostrado potencial

SF/19340.12793-70

Página: 12/23 05/11/2019 15:42:55

9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a





de comprometer a capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos

As despesas obrigatórias, responsáveis por mais de 94% da despesa primária total, apesar de terem seu crescimento arrefecido, ainda seguem trajetória ascendente. Embora essencial para o ajuste estrutural, a reforma da previdência não irá impedir o crescimento das despesas obrigatórias até meados da próxima década. Desta forma, este período de transição requer a adoção de medidas adicionais transitórias, para sustentar o Teto de Gastos, assegurar os ganhos advindos com a queda dos juros e da inflação e, como consequência, dissipar incertezas ainda remanescentes quanto à sua viabilidade.

Neste momento, faz-se necessário dar o passo decisivo para a estabilidade macroeconômica duradoura. As condições para a retomada do crescimento sustentável estão postas, mas precisamos do sopro da confiança da classe produtiva dos investidores e para acionar as engrenagens do crescimento econômico. Imbuídos desta nobre missão, apresentamos esta Proposta de Emenda à nossa Constituição Federal.

Assim, a PEC apresentada tem como objetivo principal a contenção do crescimento das despesas obrigatórias para todos os níveis de governo, de forma a viabilizar o gradual ajuste fiscal indicado pelo Teto de Gastos e dispor instrumentos para que os gestores públicos locais, preocupados com a saúde financeira dos entes, cumpram sua missão. Para tal são propostas alterações tanto no texto permanente quanto no Ato de Disposições Constitucionais Transitórias.

Em relação ao texto permanente, são feitas mudanças no controle das despesas de pessoal, no norteamento das regras fiscais, na vedação estabelecida pela regra de ouro e nos mecanismos para atendê-la, na avaliação e concessão de benefícios tributários, financeiros, ou creditícios e na metodologia de apuração dos gastos mínimos em saúde e educação.

A despesa de pessoal é a maior despesa primária dos entes da federação, à exceção da União cuja maior despesa é de benefícios previdenciários. Sua magnitude reflete, em grande medida, a prestação de serviços à população, sendo relevantes os servidores públicos nas áreas de segurança, saúde e educação.

Assim, espera-se que aumentos da despesa de pessoal reflitam o aperfeiçoamento da prestação de serviço público, que está atrelado à atração de



Página: 13/23 05/11/2019 15:42:55

9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a





profissionais qualificados por meio de condições de trabalho e de remunerações condizentes com as responsabilidades assumidas.

Contudo, é necessária a responsabilidade fiscal na definição destas remunerações. Por se tratar de uma despesa obrigatória de elevada rigidez e da maior despesa primária dos entes subnacionais, a Constituição Federal estabelece limitações à despesa de pessoal de forma a garantir sustentabilidade fiscal do ente público. De acordo com a Constituição, quando superado o limite estabelecido em Lei Complementar, o ente deve reduzir em pelo menos vinte por cento as despesas com cargos em comissão e funções de confiança, ou exonerar servidores não estáveis e, caso essas medidas não sejam suficientes, o ente deverá, inclusive, exonerar servidores estáveis. No entanto, como esse limite é definido em proporção da receita corrente líquida, que pode exibir um comportamento cíclico, em determinados momentos é preferível o enquadramento ao limite por meio da adoção de medidas temporárias. Assim, propõe-se, à luz do pretendido na Lei de Responsabilidade Fiscal, que, antes de exonerar servidores, os entes possam reduzir temporariamente até um quarto da jornada de trabalho do servidor com correspondente redução remuneratória. Nestes termos, seria possível reenquadramento do ente no médio prazo a partir do controle futuro das contratações e concessão de reajustes. Já no curto prazo, seria realizada redução da carga horária, sem implicar a demissão de nenhum servidor público, com consequente manutenção da renda familiar.

Além dos mecanismos de reenquadramento dos entes quanto à despesa de pessoal, é necessário aperfeiçoamento na ressalva dada ao Congresso ante à possibilidade de desenquadramento em relação aos princípios da Regra de Ouro. Assim sugere-se texto que otimize o processo de discussão, aprovação e execução da lei orçamentária no caso de descumprimento da regra. Para tanto propõe-se a possibilidade de a autorização orçamentária para que a receita de operações de crédito exceda a despesa de capital seja concedida tanto na tramitação do Projeto de Lei Orçamentária como durante a execução da referida Lei. Desta forma, exige-se que a aprovação do orçamento com receitas de operação de crédito superiores às despesas de capital seja concomitante com a decisão legislativa de ressalvar especificamente uma despesa, mantendo-se a necessidade de maioria absoluta para a sua aprovação. Além do disciplinamento da autorização legislativa, a proposta em tela disponibiliza instrumentos para o gestor



Página: 14/23 05/11/2019 15:42:55

9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a

A assinatura é feita com uma caneta azul, formando uma "X" ou uma marca similar.





promover ajustes que tragam a receita de operações de crédito a um patamar inferior ao da despesa de capital.

Na linha de prover instrumentos para os gestores, também é estabelecidos um conjunto de medidas automáticas de controle de gastos, especialmente de pessoal, para os Estados e Municípios. Considerando a situação de crise fiscal que podem enfrentar estes entes, propõem-se que sempre que a despesa corrente superar 95% da receita corrente, sinalizando que o espaço de receitas mais regulares para financiamento da máquina está reduzido, uma série de medidas ficam disponíveis para o gestor, que se não as adotas abre mão de receber garantias da União para operações de crédito. Esta estrutura permite que a União direcione o seu papel de avalista somente aqueles entes efetivamente comprometidos com sua saúde financeira.

Constatou-se ainda a necessidade do Brasil se alinhar às melhores práticas internacionais em relação à concessão de incentivos e benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira, tornando obrigatória a sua reavaliação, no máximo, a cada quatro anos, observado o princípio da publicidade, analisada a sua efetividade, proporcionalidade e focalização, e o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de combate às desigualdades regionais.

Especificamente em relação aos benefícios e incentivos de natureza tributária pela União, observa-se que, ano de 2006, o montante correlato correspondia a apenas 2 p.p. do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto que, atualmente, supera 4 pontos percentuais, sem qualquer demonstração de eficiência ou incremento de equidade.

Estudos demonstram que esses benefícios se mostram regressivos, destinando-se às classes mais abastadas, diferentemente, por exemplo, das transferências diretas à população, a exemplo do Bolsa Família.

Foi nesse contexto que, tanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do ano de 2019 quanto o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) do ano de 2020 (submetido a sanção presidencial) demonstraram preocupação com o tema:

LDO 2019:

*"Art. 21.*

*[...]*

A assinatura é feita em azul, com uma forma fluida e círcular, representando a assinatura de um autor.

SF19340.12793-70

Página: 15/23 05/11/2019 15:42:55

9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a





*2. cronograma de redução de cada benefício, de modo que a renúncia total da receita, no prazo de 10 (dez) anos, não ultrapasse 2% (dois por cento) do Produto interno bruto.”*

PLDO 2020:

*“Art. 117. O Presidente da República encaminhará ao Congresso Nacional, em 2020, plano de revisão de benefícios tributários com previsão de redução anual equivalente a cinco décimos por cento do Produto Interno Bruto - PIB até 2022.”*

No intuito de enfrentar esse problema, estamos propondo verdar, a partir de 2026, a criação, ampliação ou renovação, no âmbito federal, de benefícios ou incentivos de natureza tributária, enquanto o montante correlato superar dois pontos percentuais do PIB.

Cabe esclarecer que, antes de tornar desnecessária a reavaliação dos benefícios e incentivos de natureza tributárias já existentes, a medida acima apenas imputa consequência automática à sua não realização. Até 2026, o Congresso Nacional terá tempo mais do que suficiente para reavaliar, um a um, todos os benefícios ou incentivos de natureza tributária federais.

Quanto ao âmbito subnacional, propõe-se que a parte permanente da Constituição passe a trazer também mecanismos para disciplinar o relacionamento entre os Poderes locais em relação à distribuição mensal dos recursos orçamentários, evitando desequilíbrios entre eles. A principal medida disciplinadora é prever a possibilidade dos Poderes Legislativo e Judiciário, por ato próprio, contingenciarem suas despesas discricionárias em percentual equivalente ao adotado pelo Poder Executivo.

A última mudança proposta no texto permanente da Constituição define a dívida pública âncora fiscal de longo prazo. De outro modo, a condução da política fiscal, em todos os níveis de governo, deve ser realizada de forma a manter a dívida pública em patamares sustentáveis. Para regulamentar esta diretriz, é previsto que Lei Complementar disponha sobre os indicadores e níveis sustentáveis de endividamento e a



Página: 16/23 05/11/2019 15:42:55

9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a





SENADO FEDERAL

trajetória de convergência da dívida a estes limites, com o estabelecimento de resultado fiscal e crescimento da despesa compatível com esta trajetória.

Conforme mencionado no início desta justificativa, atualmente há uma excessiva compressão das despesas discricionárias, fruto, principalmente, das indexações das despesas obrigatórias. Este crescimento automático da despesa obrigatória inviabiliza o cumprimento da Regra de Ouro no curto prazo e se configura como desafio ao cumprimento do Teto de Gastos.

Assim, além das medidas permanentes propostas, caso seja verificado desequilíbrio nos indicadores da Regra de Ouro no período de doze meses anteriores à promulgação desta emenda, sugere-se a adoção de um regime emergencial, com duração de dois anos, com adoção automática de uma série de medidas que visam a contenção do crescimento das despesas obrigatórias, adequando a sua evolução ao preconizado pelo Teto de Gastos e permitindo a expansão das despesas discricionárias, em especial do investimento público em obras de infraestrutura.

Por isso, o primeiro conjunto de medidas de ajuste automático adotadas são justamente as previstas no art. 109 do ADCT, relativas ao Teto dos Gastos, que veda aumentos de gastos com pessoal, criação e elevação de despesas obrigatórias e concessão de benefícios tributários.

No intuito de distribuir o ajuste de maneira compatível com a capacidade de pagamento, sugere-se a suspensão, por dois anos, da progressão e promoção funcional em carreira de todos os servidores públicos, excetuando-se, em linhas gerais, aquelas promoções acompanhadas de alterações das atribuições. Adicionalmente, para a redução das despesas de pessoal, permite-se a redução da jornada de trabalho em até um quarto, com redução proporcional da remuneração. Esta redução deverá ser feita conforme o interesse público, centrada em órgãos e funções que não comprometam a prestação de serviço público, mas que possam, temporariamente, contribuir para a redução do elevado gasto de pessoal.

Além das medidas destacadas, pelo período de dois anos, para melhorar a gestão orçamentária e financeira da União, além da redução imediata dos benefícios tributários em 10%, sugere-se: i) destinação do excesso de arrecadação e do superávit financeiro à amortização da dívida pública, à exceção dos recursos referentes à repartição de receitas; ii) suspensão do repasse ao BNDES referente aos recursos arrecadados com

SF/19340.12793-70

Página: 17/23 05/11/2019 15:42:55

9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a





o PIS/PASEP; iii) suspensão da correção dos valores mínimos de execução referentes às emendas individuais; e iv) vedação da concessão de aumento no valor dos benefícios indenizatórios.

Vale destacar que, da forma como está apresentada, a presente proposta viabiliza que os governos locais que já se encontrem em situação fiscal crítica, caracterizada pelo mesmo percentual de relação entre despesa corrente e receita corrente citado no texto permanente da Constituição Federal, possam adotar as medidas a eles aplicáveis disponibilizadas à União.

A contrapartida da contenção do crescimento das despesas obrigatórias é a possibilidade da expansão das despesas discricionárias, em especial do investimento público. Assim, para incentivar a promoção do investimento em obras públicas, do montante economizado com as medidas adicionais propostas nesta emenda, sugere-se que um quarto seja reservado para aplicação em obras públicas de infraestrutura. Assim, enquanto observa-se redução do ritmo de expansão das despesas obrigatórias, propõe-se que parte do espaço fiscal seja direcionado para a realização dos necessários investimentos públicos.

Destaca-se que o crescimento econômico esperado com a consolidação fiscal e com a melhora nas expectativas dos agentes exigirá a expansão dos investimentos públicos para complementar os investimentos privados. Assim, a reserva orçamentária proposta complementa o ajuste fiscal e reconhece o papel do estado no fomento à infraestrutura pública.

Em suma, essa proposta de Emenda Constitucional pretende dotar o setor público de instrumentos capazes de manter o processo de ajuste gradual dos desequilíbrios das contas públicas, bem como a ação de medidas temporárias para permitir que a União mantenha a redução das despesas públicas, sem pressionar a carga tributária. Ao mesmo tempo, ampliará a capacidade de investimento de infraestrutura do estado brasileiro e a focalização das políticas sociais. Essa Proposta de Emenda Constitucional virará a página do problema fiscal brasileiro ao garantir a estabilidade da dívida pública e será um passo fundamental para tornar o Brasil de novo um país “Investment Grade”, consequentemente, polo de atração de investimentos estrangeiros. Destaca-se que o maior benefício dessa nova realidade é o retorno dos investimentos, do fomento à produção local e a criação de milhões de empregos para a população brasileira,

SF/19940.12793-70



Página: 18/23 05/11/2019 15:42:55

9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a





SENADO FEDERAL

reduzindo a pobreza e trazendo de volta o próspero e, desta vez, sustentável processo de desenvolvimento ao país.

Assim, conclamo os Nobres Pares à discussão e aperfeiçoamento desta matéria, e à sua aprovação, visando colocar de imediato as finanças públicas em trajetória de recuperação de sua robustez.

Sala das Sessões,

OK

Senador FERNANDO BEZERRA COELHO

Senador EDUARDO GOMES



SF/19340.12793-70

Página: 19/23 05/11/2019 15:42:55

9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a





**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE 2019, que “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 no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências.”**

SF/19003.44617-74  


Página: 21/24 05/11/2019 11:28:56

8b0a42015688751c0996d45294b9cc3af85df818

NOME	SENADOR	
Adriano Ribeiro		OK
Antônio Pimentel	Telmário Mota	OK
Augusto Heleno	Luzia Dantas	OK
Edmar Arruda	Oppenheimer	OK
Edvaldo Góes		OK
Edvaldo Góes	Oppenheimer	OK
Flávio Dino	Bruno Beltrão	OK
José Melo		OK





SENADO FEDERAL

NOME	SENADOR
E. AMIN	<del>J. Ribeiro</del>
CONFESSO MOURA	<del>L. L. V. G.</del>
CIRIO NOGUEIRA	<del>C. Nogueira</del>
TASSO	<del>J. Tassio</del>
ARDOE DE OLIVEIRA	<del>D. L. Oliveira</del>
Rodriguinho	<del>Rodriguinho</del>
Demo Brugia	<del>D. Brugia</del>
Zequinha Marucho	<del>Z. Marucho</del>
MARIA DO CARMO ALVES	<del>M. Alves</del>
Nelson Freijo	<del>N. Freijo</del>

SF/19003.44617-74

Página: 22/24 05/11/2019 11:28:56

3b0a42015688751c0996d45294b9cc3af818





PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE 2019, que “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 no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências.”



Página: 23/24 05/11/2019 11:28:56

8b0aa42015688751c0996d45294b9cc3afb5df818

NOME	SENADOR	
ALESSANDRO VIEIRA		OK
EDUARDO GIBERTO		OK
ELMIRINO		Repetida
MARCOS DO CARMO		OK
WELLINGTON FIGUNDES		OK
SIMONE TEBET		OK
Jorgeinho Mello		OK
Júrgia Sales		OK
LUIS CARLOS HEINZE		OK
LENY CARVALHO		OK





SENADO FEDERAL

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE 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.”**

NOME	SENADOR
<i>Mariz</i>	<i>Mariz</i> mariz B OK
<i>Maísa Gomes</i>	<i>- - -</i> OK
<i>Pandura Andrade</i>	<i>P</i>

SF/19003.44617-74  


Página: 24/24 05/11/2019 11:28:56

8b00a42015688751c0996d45294b9cc3afbf5df818



## LEGISLAÇÃO CITADA

- urn:lex:br:congresso.nacional:regimento.interno:1970;1970  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:congresso.nacional:regimento.interno:1970;1970>
- ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITORIAS - ADCT-1988-10-05 ,  
DISPOSIÇÕES TRANSITORIAS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. - 1988/88  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:ato.disposicoes.constitucionais.transitorias:1988;1988>
  - artigo 107
  - artigo 109
  - inciso I do artigo 109
  - inciso VIII do artigo 109
  - inciso I do parágrafo 2º do artigo 109
  - inciso II do parágrafo 2º do artigo 109
  - parágrafo 3º do artigo 109
  - artigo 111



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)

**PEC 186/2019**  
00001

**EMENDA Nº - CCJ**  
(à PEC nº 186, de 2019)

SF19203.05145-24

**Suprimem-se**, na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 186, de 2019:

- a expressão “169, §3º, I-A” no inciso XV do Art. 37 da Constituição, conforme redação dada pelo Art. 1º;
- o § 3º do Art. 167-A;
- o inciso III do Art. 167-B;
- a expressão “pela redução do valor da remuneração” no inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, conforme redação dada pelo Art. 1º;
- o inciso I-A, do § 3º, do Art. 169, conforme redação dada pelo Art. 1º;
- o § 3º do Art. 3;

**JUSTIFICAÇÃO**

As supressões acima indicadas são para retirar da Proposta de Emenda à Constituição nº 186/2019 a possibilidade de redução salarial de 25% dos servidores públicos.

Não é justo que eles assumam o ônus pela má gestão e pela falta de organização com os gastos públicos dos governos anteriores.

A economia gira em torno da oferta e da procura, ou seja, só se produz algo quando se vislumbra que será consumido ou utilizado por alguém (pessoa ou empresa). Se houver mais esse prejuízo para os funcionários públicos, além dos que serão impostos pela Reforma da Previdência, haverá uma queda significativa com relação ao consumo e, consequentemente, com a arrecadação tributária do governo, trazendo mais desemprego e prejuízos para os Estados e

**SENADO FEDERAL****Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)**

Municípios, inclusive com a diminuição dos repasses do Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios.

Além disso, a própria Constituição Federal estabelece no Art. 7º, incisos VI e XIII, a garantia, dentre outras, de que todo trabalhador não terá redução salarial.

Sala da Comissão,

Senador JADER BARBALHO

SF19203.05145-24



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)

**PEC 186/2019**  
00002

**EMENDA Nº - CCJ**  
(à PEC nº 186, de 2019)

SF/19981.02195-59

Dê-se ao inciso II do Art. 3º, na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 186, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 3º.....

II - destinação de 70% (setenta por cento) do excesso de arrecadação e do superávit financeiro das fontes de recursos, apurados nos orçamentos fiscal e da seguridade Social da União, com exceção do excesso de arrecadação e do superávit financeiro decorrentes de vinculação constitucional e de repartição de receitas com Estados, Distrito Federal e Municípios, à amortização da dívida pública federal, 10% (dez por cento) para a área da Saúde, 10% (dez por cento) para a área da Educação e 10% (dez por cento) para a área de Segurança Pública.

#### **JUSTIFICAÇÃO**

Com a alteração proposta, será possível atender também a população brasileira com parte dos recursos do excesso de arrecadação e do superávit financeiro, em áreas como Saúde, Educação e Segurança Pública, pois é do pagamento dos impostos que é formada a base da arrecadação do País.

Por isso, nada mais justo que o Governo Federal devolva à sociedade parte do que ela gastou com a cobrança de impostos e não utilize todo excedente apenas para pagamento da dívida pública.

Sala da Comissão,

Senador JADER BARBALHO

**PEC 186/2019**  
00003



## **SENADO FEDERAL**

Gabinete da Senadora ELIZIANE GAMA

### **EMENDA Nº \_\_\_\_ - CCJ** (Emenda **SUPRESSIVA** à PEC nº 186, de 2019)

**SF19072.60083-18**

**Suprime-se** o inciso VIII do art. 163 da Constituição Federal do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019.

### **JUSTIFICAÇÃO**

As restrições de direitos e as constrições financeiras previstas no art. 167-A e nos §§ 3º e 4º do art. 169 da PEC, **são medidas extremas** e, assim sendo, por segurança jurídica, **devem vir acompanhadas de um “gatilho financeiro”**, com um parâmetro específico de endividamento ou comprometimento do orçamento **que justifique sua aplicação**.

Se aprovado, o texto previsto no inciso VIII, art. 163 da PEC 188/2019 e da PEC 186/2019, Lei Complementar poderá dispor sobre a aplicação de mecanismos de estabilização e ajuste fiscal **INDEPENDENTEMENTE** de, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, as operações de créditos terem **excedido** o montante das despesas de capital e, **INDEPENDENTEMENTE**, das despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios terem **excedido** os limites estabelecidos em lei complementar.

Não podemos permitir que **parâmetros genéricos**, como sustentabilidade, indicadores, níveis e trajetória de convergência da dívida e resultados fiscais, **possam justificar a proposição de aplicação de vedação** de aumento, reajuste, admissão ou contratação de pessoal, realização de concurso público, reajuste de despesas obrigatórias como saúde e educação, criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, redução em até 25% da jornada de trabalho e dos vencimentos e, a medida extrema, da perda de cargo do servidor público estável. Estes mecanismos de estabilização e ajuste fiscal devem ser exceção e não regra.

Em face do exposto, conclamamos nossos pares pela aprovação da presente emenda.

Sala das Sessões,

Senadora **ELIZIANE GAMA**  
(CIDADANIA/MA)

**PEC 186/2019**  
**00004**



## **SENADO FEDERAL**

Gabinete da Senadora ELIZIANE GAMA

### **EMENDA Nº \_\_\_\_ - CCJ** (Emenda **MODIFICATIVA** à PEC nº 186, de 2019)

SF19866.27649-62

**Modifique-se** o inciso VII do art. 167-A da Constituição Federal, previsto no art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019, que passará a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 167-A.....

VII – aumento do valor de benefícios cunho indenizatório destinados a membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares e seus dependentes e;

.....” (NR)

## **JUSTIFICAÇÃO**

O texto proposto para o inciso VII, art. 167-A, na PEC 186 e 188, pretende impor uma medida restritiva de aumento do valor de benefícios de cunho indenizatório **somente aos servidores públicos**. Proponho a modificação da redação para ampliar a aplicação de tal restrição, também, aos membros de Poder ou de órgão, empregados públicos e militares.

Medidas restritivas de direitos e de constrição financeira não são desejadas por nenhum agente público. Se o argumento lógico de sua implementação é o sacrifício em prol de um bem maior – a estabilização financeira do Ente Federativo –, não faz sentido blindar outras categorias de agentes públicos do “sacrifício fiscal”. Se bônus será fluído por todos, o ônus deverá ser suportado, igualmente, por todos os que são remunerados pelo Poder Público, sejam membros de Poder ou de órgão, servidores, empregados públicos ou militares.

Em face do exposto, conclamamos nossos pares pela aprovação da presente emenda.

Sala das Sessões,

**Senadora ELIZIANE GAMA**  
(CIDADANIA/MA)

**PEC 186/2019  
00005**



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Liderança do CIDADANIA

**EMENDA Nº - CCJ**  
(à PEC nº 186, de 2019)

SF19553.35650-56

Altere-se a redação do inciso II do §1º art. 167-A da Constituição Federal, prevista no art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) no 186, de 2019, e, em decorrência, altere-se a redação da alínea “a” do inciso I do §1º do art. 3º da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) no 186, de 2019, nos seguintes termos:

“Art. 167-A .....

§1º .....

II- de progressão e da promoção funcional em carreira de agentes públicos, incluindo os de empresas públicas e de sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio.

.....” (NR)

“Art. 3º .....

§ 1º .....

I - .....

a) de progressão e da promoção funcional em carreira de agentes públicos, incluindo os de empresas públicas e de sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio.

.....” (NR)

## JUSTIFICAÇÃO

Segundo os autores da PEC 186/2019, o objetivo principal da proposta é “a contenção do crescimento das despesas obrigatórias para todos os níveis de governo, de forma a viabilizar o gradual ajuste fiscal indicado pelo Teto de Gastos e dispor instrumentos para que os gestores públicos locais, preocupados com a saúde financeira dos entes, cumpram sua missão”.

A vedação de que servidores sejam promovidos faz parte do conjunto de mecanismos utilizados para realização desse feito. Contudo, a regra não abarca todas categorias, resguardando membros do Judiciário, do Ministério Público, diplomatas e policiais.

A alta cúpula do Poder Executivo salienta que é necessário o sacrifício dos servidores públicos. Todavia, excetua carreiras, beneficiando uns em detrimenos dos demais.

Nesse sentido, por se tratar de situações de emergência fiscal, a retenção deve envolver todos os quadros. A abordagem deve ser justa, eficiente e equilibrada, visto que atinge a vida de milhares de pessoas.

Ciente da justiça imbuída nesta proposta, peço o apoio das Senadoras e dos Senadores para o seu êxito.

Sala da Comissão,

Senadora ELIZIANE GAMA  
Líder do CIDADANIA



**PEC 186/2019  
00006**



**SENAZO FEDERAL**  
Gabinete da Liderança do CIDADANIA

SF19735.98719-61

**EMENDA N° \_\_\_\_ - CCJ**  
(à PEC nº 186, de 2019)

Suprimam-se as expressões “reconhecimento” e “pagamento” constantes na redação do inciso I, §2, Art. 167-A da Constituição Federal, prevista no Art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 186, de 2019, e, em decorrência, suprimam-se as expressões “reconhecimento” e “pagamento” constantes na redação do inciso I, §2, Art. 3º da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 186, de 2019.

**JUSTIFICAÇÃO**

A previsão constante nos dispositivos supramencionados está listada entre uma série de medidas que compreendem mecanismos de estabilização e ajuste fiscal. Medidas de austeridade são adotadas com o escopo de atingir o reequilíbrio das finanças públicas. Este é o espírito desta Proposta de Emenda.

Contudo, medidas tendentes a atingir direitos adquiridos não podem prosperar sob qualquer justificativa e, é exatamente sob este prisma que o “reconhecimento” e “pagamento” de progressão, promoção, reajustes e revisões são medidas que não devem permanecer nesta proposição.

Em face do exposto, conclamamos nossos pares pela aprovação da presente emenda.

Sala da Comissão,

**Senadora ELIZIANE GAMA**  
(Líder do CIDADANIA)

**PEC 186/2019  
00007**



SENADO FEDERAL  
Gabinete da Liderança do CIDADANIA

**EMENDA N° - CCJ**  
(à PEC nº 186, de 2019)

SF119588.78997-49

Suprimam-se as alterações providas pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) no 186, de 2019, ao art. 169 da Constituição, e, em decorrência, suprima-se a expressão “pensionista” do inciso VIII do art. 163 da Constituição, na forma da redação dada pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) no 186, de 2019.

### **JUSTIFICAÇÃO**

A PEC 186/2019 busca reforçar a possibilidade de redução dos subsídios e vencimentos dos servidores quando a despesa com pessoal exceder os limites estabelecidos em lei complementar. Entretanto, altera a Constituição para incluir pensionistas nessa situação.

Essa previsão prejudicará drasticamente viúvas, incapazes e menores de 21 anos, os quais necessitam de apoio especial do Estado, e não de precarização de suas condições sociais.

Ciente da justiça imbuída nesta proposta, conto com o apoio dos Pares para o seu sucesso.

Sala da Comissão,

Senadora ELIZIANE GAMA  
Líder do CIDADANIA

**PEC 186/2019**  
**00008**



**SENADO FEDERAL**  
**GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS**

### **EMENDA N° - PEC 186/2019**

**(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 no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União)**

**SF19587.01908-17**

Inclua-se no § 1º do Art. 3º, o inciso IV:

“IV- Redução, temporária, por ato do Poder Executivo de 15% (quinze por cento) do montante dos benefícios fiscais e previdenciários, utilizando-se como critério a geração de empregos, podendo ser reduzido até 30% de cada benefício individualmente. ”

### **JUSTIFICAÇÃO**

A emenda proposta tem por objetivo ajudar a promoção do ajuste pelo lado da receita, por meio da redução de benefícios fiscais e tributários que geram poucos empregos, ao invés de, como nas medidas anteriores somente colocar a conta no salário dos servidores, dividindo o esforço entre os demais setores da Sociedade.

Diante do exposto, solicito o apoio de meus pares para aprovação da emenda que apresentamos.

**Senadora LEILA BARROS**

**PEC 186/2019**  
**00009**



**SENADO FEDERAL**  
**GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS**

## **EMENDA N° - PEC 186/2019**

**(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 no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União)**

SF19620.76577-15

Inclua-se no Art. 1º, nas alterações do Art. 169 da Constituição Federal, o inciso I-B do § 3º:

§ 3º .....  
“I-B. Redução, temporária, por ato do Poder Executivo de 15% (quinze por cento) do montante dos benefícios fiscais e previdenciários, utilizando-se como critério a geração de empregos, podendo ser reduzido até 30% de cada benefício individualmente. ”

## **JUSTIFICAÇÃO**

A emenda proposta tem por objetivo ajudar a promoção do ajuste pelo lado da receita, por meio da redução de benefícios fiscais e tributários que geram poucos empregos.

Diante do exposto, solicito o apoio de meus pares para aprovação da emenda que apresentamos.

**Senadora LEILA BARROS**

**PEC 186/2019**  
**00010**



**SENADO FEDERAL**  
**GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS**

## **EMENDA N° - PEC 186/2019**

**(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 no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União)**



Inclua-se o Art. 6º, e renumere-se o restante:

“Art. 6º. Em caso de acionamento dos mecanismos de estabilização e ajuste fiscal previstos nos Arts. 2º a 5º desta Emenda Constitucional devem os Ministérios Públicos e Tribunais de Contas competentes estabelecer mecanismos de acompanhamento das medidas implantadas e procedimento de investigação para apuração de possíveis irregularidades que motivaram a adoção das medidas.

Parágrafo único. O Ministro da Economia ou Secretário de Estado ou Município do ente que adotar as medidas de acionamento dos mecanismos de estabilização e ajuste fiscal devem semestralmente apresentar a evolução da situação ao Poder Legislativo mediante audiência pública”

## **JUSTIFICAÇÃO**

A emenda proposta tem por objetivo obrigar os sistemas de controle a acompanharem a evolução da implementação das medidas de acionamento dos mecanismos de estabilização e ajuste fiscal e apurarem possíveis irregularidades que levaram a situação emergencial ou a possível aplicação desnecessária das medidas.

Cria também a obrigatoriedade do Ministro ou Secretário responsável pela implantação das medidas em apresentar a evolução do quadro e das necessidades de sua manutenção ao Poder titular das ações de Controle Externo.



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS

Dante do exposto, solicito o apoio de meus pares para aprovação da emenda que apresentamos.

Senadora **LEILA BARROS**



SF19892.69931-30

**PEC 186/2019  
00011**



**SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS**

## **EMENDA N° - PEC 186/2019**

**(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 no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União)**

SF19499.87335-62

Suprime-se os Arts. 3º e 4º

## **JUSTIFICAÇÃO**

Os Arts. 3º e 4º tratam de medidas emergenciais para possível descumprimento da Regra de Ouro. Inicialmente gostaríamos de destacar que o equilíbrio das contas públicas é feito por dois vetores: o das receitas e o das despesas.

Acabamos de aprovar um rigorosíssimo ajuste na previdência, estamos analisando uma outra PEC que desvincula quase R\$ 200 bilhões de fundos setoriais e, até agora, só temos recebido medidas que, na prática aumentam renúncias previdenciárias ou fiscais. Ainda não foi apresentado nada que envolva aumento de receitas, efetivo crescimento econômico ou redução de benefícios. Neste sentido acreditamos que não seja mais oportuno atacar, novamente, servidores públicos em situações que envolvam gestão da política econômica.

Dante do exposto, solicito o apoio de meus pares para aprovação da emenda que apresentamos.

**Senadora LEILA BARROS**

**PEC 186/2019  
00012**



**SENADO FEDERAL**

**Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

**EMENDA N° \_\_\_\_ - CCJ**

**(Emenda SUPRESSIVA à PEC nº 186, de 2019)**

Suprime-se o art. 168-A da Constituição Federal, incluído pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019.



### **JUSTIFICAÇÃO**

O art. 168-A proposto pela Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019, trata os Poderes Legislativo e Judiciário, assim como o Ministério Público e a Defensoria Pública, de forma absolutamente injusta e desequilibrada, ao estabelecer que devem se submeter aos mesmos percentuais de contingenciamento estabelecidos pelo Poder Executivo.

O tratamento desigual ocorre, em síntese, porque a maior parte das despesas discricionárias desses Poderes e órgãos se constituem, de fato, em despesas de funcionamento, sem as quais ficam ameaçados quanto ao exercício de suas funções constitucionais. Dessa maneira, a aplicação de um mesmo percentual de contingenciamento significa, na prática, uma penalização muito maior a esses Poderes e órgãos do que ao Poder Executivo, o qual, por sua própria natureza, possui montante muito mais amplo de despesas discricionárias.

Ressalte-se, ainda, que essa matéria já é tratada com maior precisão na Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual, além de estabelecer parâmetros gerais para o contingenciamento, remete à lei de diretrizes orçamentárias a regulação detalhada dos critérios. Essa redação nos parece, sem dúvida, muito mais apropriada, ao permitir maior flexibilidade para os



**SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

entes definirem, anualmente, a forma mais adequada de se proceder ao contingenciamento.

Assim, propomos a supressão desse dispositivo da PEC 186/2019, por considerá-lo ofensivo à independência dos Poderes e prejudicial à gestão orçamentária e financeira.

SF19635.72966-88

Sala da Comissão,

Senador FERNANDO BEZERRA COELHO

**PEC 186/2019  
00013**

**EMENDA N° - CCJ**  
(à PEC nº 186, de 2019)

Insiram-se as expressões:

- a) “**respeitado, em qualquer caso, o disposto no inciso VII do art. 7º**” ao fim do § 3º do art. 167-A e ao fim do inciso I-A do § 3º do art. 169, ambos da Constituição Federal, introduzidos pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019; e
- b) “**respeitado, em qualquer caso, o disposto no inciso VII do art. 7º da Constituição Federal**” ao fim do § 3º do art. 3º da Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019.

SF19576.22829-14

### **JUSTIFICAÇÃO**

A presente emenda tem por finalidade introduzir, nos dispositivos da PEC nº 186, de 2019, que preveem a redução remuneratória dos servidores públicos com correspondente redução de jornada de trabalho, ressalva no sentido de que tal decesso em suas retribuições pecuniárias não poderá conduzir ao recebimento de valores abaixo do salário mínimo.

Ainda que essa seja uma hipótese distante no plano do funcionalismo público federal, deve-se ter em mente que as medidas de ajuste previstas na referida PEC também poderão ser aplicadas nas administrações públicas de Estados e Municípios. Em nível municipal não se pode descartar que de uma redução remuneratória na ordem de 25% resultem estipêndios em valor inferior ao do salário mínimo, que constitui uma garantia básica de todo trabalhador, direito social assegurado pelo art. 7º, inciso VII, da Constituição.

Por entendermos que a presente emenda aperfeiçoa a proposta nesse ponto específico, contribuindo para eliminar eventuais dúvidas quanto à aplicabilidade do art. 7º, inciso VII, da Carta Magna ao caso, solicitamos o apoio de nossos Pares para a sua aprovação.

Sala da Comissão,

Senadora ELIZIANE GAMA  
(Líder do CIDADANIA)

**PEC 186/2019  
00014**

**EMENDA N° - CCJ**

(à PEC nº 186, de 2019)

Dê-se à seguinte redação ao inciso II do §1º do art. 167-A da Constituição Federal, alterado pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019:

SF19284.36170-80

“Art. 167-A .....

.....  
§1º .....

.....  
II - de progressão e da promoção funcional em carreira de servidores públicos, incluindo os de empresas públicas e de sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio, com exceção das progressões e promoções:  
.....”

Dê-se à seguinte redação à letra a do inciso I do §1º do art. 3º da Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019:

“Art. 3º .....

.....  
§1º .....

I - .....

a) de progressão e da promoção funcional em carreira de servidores públicos, incluindo os de empresas públicas e de sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União para pagamento de despesas de

pessoal ou de custeio, com exceção das progressões e promoções:

.....”

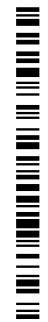
## JUSTIFICATIVA

As carreiras ressalvadas nos dispositivos acima, que estabelecem suspensões de progressões e promoções, realizam atividades fundamentais para a sociedade, sendo de grande importância a manutenção das progressões e promoções para a garantia da manutenção da ordem pública, da paz social, da realização da justiça, dentre outras atividades essenciais no serviço público.

Diante das peculiaridades e importância dessas carreiras, é fundamental a ressalva prevista na Proposta de Emenda Constitucional abranger também as progressões dos servidores.

Sala da Comissão,

Senador **MARCOS DO VAL**



**EMENDA N° - CCJ**

(à PEC nº 186, de 2019)



Dê-se à seguinte redação ao §3º do art. 167-A e ao inciso I-A do §3º do art. 169, ambos da Constituição Federal, alterado pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019:

“Art. 167-A .....

.....  
§3º No período de que trata o caput, a jornada de trabalho dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, ressalvadas as carreiras de que trata o §4º-B do artigo 40 desta Constituição e militares, poderá ser reduzida em até 25% (vinte e cinco por cento), com adequação proporcional de subsídios e vencimentos à nova carga horária, nos termos de ato normativo motivado do Poder Executivo, dos Órgãos do Poder Judiciário, dos Órgãos do Poder Legislativo, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, que especifique a duração, a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objetos da medida, bem como discipline o exercício de outras atividades profissionais por aqueles que forem alcançados por este dispositivo.

.....  
Art. 169. ....

.....  
§3º.....

.....  
I-A - redução temporária da jornada de trabalho, com adequação proporcional dos subsídios e vencimentos à nova carga horária, em, no máximo, 25% (vinte e cinco por cento), com base em ato normativo motivado de cada um dos Poderes que especifique a



SF19532.39820-90

duração, a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objetos da medida, bem como o exercício de outras atividades profissionais por aqueles que forem alcançados por este dispositivo, ressalvadas as carreiras de que trata o §4º-B do artigo 40 desta Constituição e militares; (NR)  
.....  
”

Dê-se à seguinte redação ao §3º do art. 3º da Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019:

“Art. 3º.....  
§3º No período de que trata o caput, a jornada de trabalho dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, ressalvadas as carreiras de que trata o §4º-B do artigo 40 da Constituição Federal e militares, poderá ser reduzida em até 25% (vinte e cinco por cento), com adequação proporcional de subsídios e vencimentos à nova carga horária, nos termos de ato normativo motivado de Poder e órgãos referidos no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que especifique a duração, a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objetos da medida, bem como discipline o exercício de outras atividades profissionais por aqueles que forem alcançados por este dispositivo.  
.....  
”

## JUSTIFICATIVA

Os servidores públicos das carreiras de que trata o §4º-B do artigo 40 da Constituição Federal e militares, constituem um dos principais pilares que sustentam a nossa organização social e o Estado Democrático de Direito, imprescindíveis para a manutenção da ordem pública e da paz social e

garantir a realização da justiça.

Diante das peculiaridades dessas carreiras, possuem regras próprias relacionadas ao exercício de outras atividades, além de vedações constitucionais e legais de uma série de direitos, a exemplo do exercício de advocacia, previsto nos incisos V e VI do art. 28 da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, do direito de greve, horas extras, adicional noturno, regime de dedicação integral e exclusiva, dentre outros.

A redação prevista na proposta não observa essas peculiaridades, pois possibilita o exercício de outras atividades profissionais pelos servidores alcançados pelo dispositivo, algo inaplicável a essas carreiras, diante das vedações que possuem, bem como da inexistência de atividades similares na iniciativa privada. Na prática, essa medida implicaria na redução salarial desses profissionais, que atuam em regime de dedicação exclusiva, sem qualquer forma de compensação ou possibilidade de complementação de renda que outras categorias poderiam buscar na iniciativa privada, além de prejudicar o já precário sistema de segurança pública e defesa nacional de nosso país, que possui inúmeras deficiências de efetivo em praticamente todas as instituições policiais e militares.



Sala da Comissão,

Senador **MARCOS DO VAL**

**PEC 186/2019  
00016**



**SENADOR SÉRGIO PETECÃO**

**EMENDA Nº \_\_\_\_ - CCJ**

**(Emenda SUPRESSIVA à PEC nº 186, de 2019)**



Suprime-se o art. 168-A da Constituição Federal, incluído pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019.

### **JUSTIFICAÇÃO**

O art. 168-A proposto pela Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019, trata os Poderes Legislativo e Judiciário, assim como o Ministério Público e a Defensoria Pública, de forma absolutamente injusta e desequilibrada, ao estabelecer que devem se submeter aos mesmos percentuais de contingenciamento estabelecidos pelo Poder Executivo.

O tratamento desigual ocorre, em síntese, porque a maior parte das despesas discricionárias desses Poderes e órgãos se constituem, de fato, em despesas de funcionamento, sem as quais ficam ameaçados quanto ao exercício de suas funções constitucionais. Dessa maneira, a aplicação de um mesmo percentual de contingenciamento significa, na prática, uma penalização muito maior a esses Poderes e órgãos do que ao Poder Executivo, o qual, por sua própria natureza, possui montante muito mais amplo de despesas discricionárias.

Ressalte-se, ainda, que essa matéria já é tratada com maior precisão na Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual, além de estabelecer parâmetros gerais para o contingenciamento, remete à lei de diretrizes orçamentárias a regulação detalhada dos critérios. Essa redação nos parece, sem dúvida, muito mais apropriada, ao permitir maior flexibilidade para os entes definirem, anualmente, a forma mais adequada de se proceder ao contingenciamento.



**SENADOR SÉRGIO PETECÃO**

Assim, propomos a supressão desse dispositivo da PEC 186/2019, por considerá-lo ofensivo à independência dos Poderes e prejudicial à gestão orçamentária e financeira.

Sala das Sessões,

Senador SÉRGIO PETECÃO  
(PSD/AC)





**PEC 186/2019  
00017**

SENADO FEDERAL  
Gabinete da Liderança do Podemos

**EMENDA N° - CCJ**

(à PEC nº 186, de 2019)

SF/19232.72879-81

Inclua-se onde couber:

Art. XX O art. 169 da CF passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 169.....  
.....  
§ 8º Durante o período em que estiverem vigentes as medidas referidas no §3º do art. 169 ou §3º do art. 167-A, os cargos efetivos ou vitalícios vagos devem ser ocupados preferencialmente por ascensão, transferência ou aproveitamento de servidores concursados dos cargos objeto de redução, desde que atendam aos requisitos para investidura, e conforme critérios de desempenho e antiguidade, devidamente apurados por ato do Poder ou órgão correspondente.”

**JUSTIFICAÇÃO**

A Proposta de Emenda Constitucional nº 186, de 2018, impõe sacrifício altíssimo aos servidores públicos, que podem ter seu salário reduzido em até 25%. Apesar disso, permite ainda a realização de concurso público para que se preencham cargos vagos.

Ora, se mesmo com a redução do salário dos servidores se vislumbra tão premente necessidade de não deixar certos cargos vazios, nada mais justo que os próprios servidores públicos possam ser alçados a esses postos, conforme critérios de desempenho e antiguidade. Isso permitiria, inclusive a possibilidade de deixar vago o cargo anterior, que pode ser menos necessário e geraria economia adicional aos cofres públicos.

Assim, a presente emenda tanto traz a possibilidade de incrementar a economia aos cofres públicos – estando totalmente alinhada, portanto, à finalidade da norma –, quanto pode causar ao menos uma esperança de alívio nos servidores públicos mais qualificados, o que é medida altamente meritória, visto que essa classe irá pagar em sua pele a maior parte do ajuste.

**Senador ALVARO DIAS  
Líder do PODEMOS**



**PEC 186/2019  
00018**

SENADO FEDERAL  
Gabinete da Liderança do Podemos

## **EMENDA Nº - CCJ**

(à PEC nº 186, de 2019)

**SF19265.39250-67**

Inclua-se onde couber:

Art. XX O art. 169 da CF passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 169.....  
 .....  
 § 8º Durante o período em que estiverem vigentes as medidas referidas no §3º do art. 169 ou §3º do art. 167-A, não poderão ser firmados contratos de terceirização de mão de obra que compreendam atividades previstas em atribuições executadas pelos cargos objeto de corte ou redução de vencimentos, ou que configurem substituição de servidores efetivos ou comissionados.”

### **JUSTIFICAÇÃO**

A Proposta de Emenda Constitucional nº 186, de 2018, impõe sacrifício altíssimo aos servidores públicos, que podem ter seu salário reduzido em até 25%. É preciso, no entanto, evitar que para fazer o trabalho dos servidores sejam contratadas empresas terceirizadas, o que mostraria inclusive que o serviço era necessário e não deveria ter sido alvo das medidas.

Não podemos ignorar também que a terceirização muitas vezes é usada como um expediente para o enriquecimento de agentes políticos que mantém relações próximas com as empresas prestadoras de serviços.

Por isso, é preciso melhorar a proposta, impedindo que o custo do sacrifício dos servidores, em vez de servir para dar uma folga aos cofres públicos, sirva para enriquecer empresários que transacionem oferta de mão-de-obra e satisfazer interesses políticos.

**Senador ALVARO DIAS**  
Líder do PODEMOS



**PEC 186/2019  
00019**

SENADO FEDERAL  
Gabinete da Liderança do Podemos

**EMENDA N° - CCJ**

(à PEC nº 186, de 2019)

SF19051.87257-08

Inclua-se onde couber:

Art. XX O art. 169 da CF passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 169.....  
.....  
§ 8º Durante o período em que estiverem vigentes as medidas referidas no §3º do art. 169 ou §3º do art. 167-A, somente deverá haver nomeação para os cargos efetivos ou vitalícios vagos objeto da redução após a reposição da jornada de trabalho e da remuneração dos atuais ocupantes.” (NR)

**JUSTIFICAÇÃO**

A Proposta de Emenda Constitucional nº 186, de 2018, impõe sacrifício altíssimo aos servidores públicos, que podem ter seu salário reduzido em até 25%. Apesar disso, permite ainda a realização de concurso público para que se preencham cargos vagos.

Ora, se houver necessidade de mais mão-de-obra, a primeira medida obviamente deve ser a reposição da remuneração dos atuais servidores, antes de qualquer outra nomeação.

Com isso, se terá inclusive economia, visto que a contratação de mais servidores trabalhando menos tempo implica grande quantidade de despesas de pessoal diretas, além de custos administrativos e operacionais indiretos.

**Senador ALVARO DIAS  
Líder do PODEMOS**



**PEC 186/2019  
00020**

SENADO FEDERAL  
Gabinete da Liderança do Podemos

## **EMENDA N° - CCJ**

(à PEC nº 186, de 2019)

Inclua-se o seguinte § 4º ao art. 167-A da Constituição Federal, incluído pelo art. 2º proposta, renumerando-se os demais parágrafos:

**“Art. 167-A.....**

§4º O ato de que trata o § 3º estenderá necessariamente a redução de subsídios aos membros do Poder e agentes políticos, ainda que sem jornada de trabalho definida, incluídos em qualquer caso:  
 I – no âmbito do Executivo, o seu chefe e todos os subordinados diretos;  
 II – no âmbito do Poder Legislativo, os respectivos parlamentares;  
 III - no âmbito do Poder Judiciário, os magistrados;  
 IV – no âmbito do Ministério Público e do Tribunal de Contas, seus membros;”

Dê-se a seguinte redação ao art. 167-B:

**“Art. 167-B.** Apurado que no período de doze meses a relação entre as despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento) da receita corrente líquida realizada no mesmo período, o Governador do Estado ou do Distrito Federal e o Prefeito Municipal poderão, enquanto permanecer a situação, determinar a aplicação, no âmbito do respectivo ente, das vedações referidas nos incisos I a XI do caput do art. 167-A, bem como, no Poder Executivo, da redução de que tratam os §§ 2º, 3º e 4º do mesmo artigo.

.....  
 § 4º Verificada a hipótese do caput e adotada pelo Poder Executivo a redução prevista nos §§ 2º e 3º do art. 167-A, é facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-la em seus respectivos âmbitos, observada, em qualquer caso, a extensão prevista no § 4º do art. 167-A.”

## **JUSTIFICAÇÃO**

Não se pode deixar que os chefes de Poder imponham sobre seus subordinados uma medida duríssima sem que eles próprios a sofram. O fato de não haver controle sobre o

SF/19462.13346-03



SENADO FEDERAL  
Gabinete da Liderança do Podemos

horário ou jornada não deve ser escusa, visto que a diminuição do trabalho do respectivo órgão deve ter efeito sobre suas tarefas, que serão em geral reduzidas. Ademais, visto que ele próprio está no controle total das suas próprias atividades, pode se impor o horário que bem entender.

O relator da matéria, Senador Oriovisto Guimarães (PODEMOS/PR), ao apresentar relatório inicial à matéria, já previu a possibilidade de extensão. No entanto, inspirados em sua brilhante ideia, vamos ainda além, apresentando emenda para que a extensão aos agentes políticos seja **necessária**, e não uma simples possibilidade.

SF/19462.13346-03

**Senador ALVARO DIAS**  
Líder do PODEMOS



**PEC 186/2019  
00021**

SENADO FEDERAL  
Gabinete da Liderança do Podemos

## **EMENDA N° - CCJ**

(à PEC nº 186, de 2019)

SF19688.49318-41

Inclua-se onde couber:

Art. XX O arts. 45 e 46 da Constituição Federal passam a vigorar acrescidos dos seguintes parágrafos:

“Art.45.....

.....  
§1º-A Se vigentes durante o ano anterior à eleição os mecanismos de estabilização e ajustes previstos no art. 167-A o mínimo de deputados por unidade da Federação será de 5 e o máximo de 48, mantida tanto quanto possível a proporcionalidade, devendo a Câmara dos Deputados funcionar com essa composição reduzida por toda a legislatura” (NR)

“Art.46.....

.....  
§2º-A Se vigentes durante o ano anterior à eleição os mecanismos de estabilização e ajustes previstos no art. 167-A, a renovação será, em qualquer caso, de apenas um terço do total, devendo o Senado Federal funcionar com composição reduzida durante toda a legislatura.” (NR)

## **JUSTIFICAÇÃO**

Com efeito, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados não devem ficar de fora do esforço de redução do aparato estatal e dos gastos públicos. Assim, embora mantendo a representação igualitária dos Estados no Senado como pré-requisito e na Câmara a proporcionalidade mitigada como orientação, concluímos que é adequada a redução do número de congressistas.

Anota-se que a redução do número de parlamentares acarreta também declínio da estrutura parlamentar afeta, levando à diminuição de gastos além dos vencimentos do congressista. Eventual sacrifício da atividade parlamentar não deve levar à deterioração na qualidade das proposições como poderia parecer, uma vez que a maior parte do trabalho a que um parlamentar é submetido é gerado por outro parlamentar, como



SENADO FEDERAL  
Gabinete da Liderança do Podemos

reuniões e relatórios a propostas. Menos parlamentares devem gerar um trabalho mais concentrado e relevante.

A título de comparação, os Estados Unidos da América, que é país mais desenvolvido e mais populoso, têm dois (2) Senadores para cada unidade federativa e o Estado com maior número de representantes tem pouco mais de 50 Deputados, enquanto o menor elege apenas 1 (um), sem que isso comprometa a democracia ou o funcionamento daquele país.

**Senador ALVARO DIAS**  
Líder do PODEMOS

SF19688.49318-41

**PEC 186/2019  
00022**



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador PAULO PAIM**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**EMENDA MODIFICATIVA**

Dê-se ao inciso XXIII do art. 37 da CF, alterado pelo art. 1º, a seguinte redação:

XXIII – são vedados lei ou ato que conceda ou autorize o pagamento, com efeitos retroativos, de despesa com pessoal, inclusive de vantagem, auxílio, bônus, abono, verba de representação ou benefício de qualquer natureza, ressalvados os decorrentes de interpretação de lei ou reconhecimento de direitos previstos em lei ou ato normativo de caráter geral;

**JUSTIFICAÇÃO**

A redação dada ao art. 37, XXIII resulta contrária a cláusulas petreas, ignorando o conceito de direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada, ao vedar que lei ou ato conceda ou autoriza pagamentos retroativos. Ora, trata-se, quanto à lei, de tema que já é objeto da LDO, que vem há anos vedando leis com efeitos financeiros retroativos. Mas, uma vez aprovada a Lei, mas negada por interpretação administrativa a sua aplicação, é mister reconhecer o poder de autotutela da Administração para, na esfera administrativa, reconhecer o direito e satisfazê-lo, em sua integralidade, mesmo que retroativamente à data em que o direito foi adquirido. Dessa forma, a imprecisão do texto proposto colide com garantias fundamentais e deve ser corrigido.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

SF19188.43610-79  


Da mesma forma, não é minimamente aceitável que, conforme proposto pelo Relator, antecipando o conteúdo da PEC 188, que se inclua nessas vedações a limitação ao poder judiciário impedindo o pagamento de despesas de pessoal, exceto se houver trânsito em julgado. A concessão de medidas liminares, em casos de grave afronta ao direito, tornar-se-á impedida por essa via, com prejuízos enormes aos servidores públicos.

Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019**  
**00023**



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**EMENDA MODIFICATIVA**

Dê-se ao inciso VIII do art. 163 da CF, alterado pelo art. 1º da PEC 186, a seguinte redação:

VIII – sustentabilidade, indicadores, níveis e trajetória de convergência da dívida, compatibilidade dos resultados fiscais, limites para despesas e as respectivas medidas de ajuste.

**JUSTIFICAÇÃO**

A redação dada ao inciso VIII do art. 163 vai muito além do razoável no que toca ao objeto da Lei complementar de que trata o art. 163 da CF. Na forma ali proposta, ficará permitida a aplicação de medidas de ajuste e redução de despesas, independentemente da concessão da autorização a que se refere o inciso III do art. 167 e do limite de despesa com pessoal ativo, inativo e pensionista.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Trata-se de uma verdadeira “carta branca” para o ajuste fiscal e a redução da despesa pública, sem medir consequências.

SF19621.41584-02  
A standard linear barcode is positioned vertically next to the file number.

Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019**  
**00024**



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

**SF19043.28584-76**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**EMENDA MODIFICATIVA**

Dê-se ao inciso IX do art. 167-A da CF, alterado pelo art. 1º, a seguinte redação:

“IX – a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada os decorrentes da elevação do salário-mínimo, decorrentes da garantia da preservação do seu poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º ou de ganhos reais, nos termos da Lei;”

**JUSTIFICAÇÃO**

A redação dada ao inciso IX, se por um lado visa ao congelamento da despesas obrigatória em termos reais, ressalva dessa medida o reajuste do salário mínimo para preservação do seu valor, o que, com efeito, observará a inflação. Mas a redação proposta não permitirá que o salário mínimo, que é o piso de benefícios do RGPS e do BPC, seja reajustado acima da inflação, caso seja aprovada lei prorrogando a política de valorização do salário mínimo com



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

base no crescimento do PIB. Assim, indiretamente, a redação impede que o Congresso assim decida, o que é inaceitável.



Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019  
00025**



SF19977.35731-02

**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**EMENDA SUPRESSIVA**

Suprime-se o art. 167-A da CF, proposto pela PEC 186, em seu art. 1º.

**JUSTIFICAÇÃO**

A redação dada ao art. 167-A é o cerne do “ajuste fiscal emergencial”, ao prever a antecipação e a perenização de medidas de controle de despesas, com efeito drástico sobre o gasto com pessoal. Sempre que for rompida a “regra de ouro”, ficarão engessada a gestão de pessoal, com impedimentos intransponíveis e irrazoáveis. Ora, a CF no art. 169 já estabelece limitações suficientes, e o novo art. 167-A gera um clima de terror e instabilidade que afetará a todos os Poderes.

Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019  
00026**



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador PAULO PAIM**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**EMENDA SUPRESSIVA**

Suprime-se o art. 5º da PEC 186/19

**JUSTIFICAÇÃO**

O art. 5º da PEC 186/2019 autoriza o Governador de Estado ou Prefeito a acionar mecanismos de redução de despesa e supressão de direitos de forma imediata, dado que considera que, se a despesa corrente atingir 95% da receita corrente nos doze meses anteriores, está configurada a situação de desequilíbrio financeiro.

Ou seja, mesmo que a despesa com pessoal e encargos esteja, como ocorre na União e em vários Estados, abaixo do limite fixado na LRF, ainda assim haverá redução de salários, congelamento da folha de pagamentos, vedação de admissão de pessoal, congelamento de despesas obrigatórias e demais medidas de ajuste fiscal.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Ela estende aos entes subnacionais as mesmas medidas da EC 95, ao mandar aplicar as regras de ajuste previstas no art. 109 do ADCT e ainda, as demais medidas de redução salarial com redução de jornada e priorização de despesas com juros e encargos da dívida pública.



Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019  
00027**



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

SF19014.21587-82

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**EMENDA SUPRESSIVA**

Suprime-se o art. 3º da PEC 186/19

**JUSTIFICAÇÃO**

O art. 3º da PEC 186/2019 autoriza o Governo a acionar mecanismos de redução de despesa e supressão de direitos de forma imediata, dado que considera que, se houve déficit primário nos doze meses anteriores, está configurada a situação de desequilíbrio financeiro.

Ou seja, mesmo que a despesa com pessoal e encargos esteja, como ocorre na União e em vários Estados, abaixo do limite fixado na LRF, ainda assim haverá redução de salários, congelamento da folha de pagamentos, vedação de admissão de pessoal, congelamento de despesas obrigatórias e demais medidas de ajuste fiscal.

Ela antecipa, assim, os efeitos da própria EC 95, ao mandar aplicar as regras de ajuste previstas no art. 109 do ADCT e ainda, as demais medidas



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

de redução salarial com redução de jornada e priorização de despesas com juros e encargos da dívida pública.

SF19014.21587-82  
A standard linear barcode is positioned vertically next to the document number.

Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019  
00028**



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**EMENDA SUPRESSIVA**

Suprime-se o § 3º do art. 167-A da CF, constante do art. 1º da PEC 186/2019.

**JUSTIFICAÇÃO**

A redação dada ao § 3º do art. 167-A pela PEC 186 prevê que, caso quebrada a “regra de ouro”, haverá a possibilidade de redução salarial com redução de jornada dos servidores públicos, bastando “ato normativo motivado” de cada poder, ou seja, sequer haverá necessidade de manifestação do Poder Legislativo.

É uma arbitrariedade e uma violência contra o servidor, que será chamado a “pagar a conta” mesmo que a despesa com pessoal não ultrapasse os limites fixados na LRF.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Além de constitucional por ferir a cláusula pétreia da irredutibilidade, é uma medida que desrespeita o trabalhador e sua família, destrói o serviço público e prejudica os cidadãos.



Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019  
00029**



**SENADO FEDERAL**  
 Gabinete do Senador PAULO PAIM  
 COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

SF19701.51633-40

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**EMENDA SUPRESSIVA**

Suprime-se o § 3º do art. 3º da PEC 186/19

**JUSTIFICAÇÃO**

O art. 3º da PEC 186/2019 autoriza o Governo a acionar mecanismos de redução de despesa e supressão de direitos de forma imediata, dado que considera que, se houve déficit primário nos doze meses anteriores, está configurada a situação de desequilíbrio financeiro.

O § 3º do art. 3º é ainda mais drástico, pois determina que sejam adotadas também as medidas redução da folha de pagamentos mesmo que essas despesas estejam abaixo do limite fixado na LRF. Ou seja, além do congelamento da folha de pagamentos, vedação de admissão de pessoal, congelamento de despesas obrigatórias e demais medidas de ajuste fiscal,



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

haverá a possibilidade de redução salarial com redução de jornada, em afronta ao princípio da irredutibilidade.

SF19701.51633-40  
A standard linear barcode is positioned vertically next to the file number.

Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019  
00030**



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**EMENDA SUPRESSIVA**

Suprime-se o § 3º art. 167-B da CF, constante do art. 1º da PEC 186/2019.

**JUSTIFICAÇÃO**

O § 3º do art. 167-B proposto pela PEC 186 autoriza os Chefes do Poder Executivo a adotar medidas de controle e redução de despesas, mesmo não seja rompida a regra de ouro, ou mesmo que as despesas correntes estejam abaixo do limite fixado, cabendo ao Legislativo dizer em 180 dias se concorda ou não com o “ajuste fiscal” feito de forma unilateral e discricionária. Ora, é um completo absurdo, que não pode prevalecer no Estado de Direito.

Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019  
00031**



SF/19235.48526-97

**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador PAULO PAIM**

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**EMENDA SUPRESSIVA**

Suprime-se o § 2º do art. 167-A da CF, constante do art. 1º da PEC 186/2019.

**JUSTIFICAÇÃO**

A redação dada ao § 2º do art. 167-A prevê que no caso de suspensão das progressões e promoções, o tempo em que essa suspensão vigorar não será considerado para futuras progressões ou promoções. Vale dizer: o servidor ficará congelado na carreira, com prejuízos permanentes.

Se a própria suspensão já é ilegítima, tanto mais essa negação de direito que aniquila a perspectiva de uma carreira meritocrática.

Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019  
00032**



SF19619.835674-01

**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**EMENDA SUPRESSIVA**

Suprime-se a alteração ao art. 37, XV da CF, constante do art. 1º.

**JUSTIFICAÇÃO**

A alteração proposta pela PEC 186 ao inciso XV do art. 37 da CF relativiza cláusula pétreia, ao afastar a garantia da irredutibilidade de vencimentos e subsídios. Ainda que condicionada a situações de déficit fiscal, essa hipótese não se compatibiliza com o sentido da proteção ao agente público assegurada pelo art. 37, XV.

Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019  
00033**



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador PAULO PAIM**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA**

**SF19121.222335-58**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**EMENDA SUPRESSIVA**

Suprime-se a alteração ao § 3º art. 169 da CF, constante do art. 1º da PEC 186/2019.

**JUSTIFICAÇÃO**

O § 3º do art. 169, na forma proposta pela PEC 186, passa a permitir a redução de salários com redução de jornada, no percentual de 25%, quando ultrapassado o limite de despesas fixado na LRF.

Ainda que essa medida seja preferível à demissão de servidores estáveis, já prevista no § 4º do art. 169, com a redação dada pela EC 19/98, a solução implica na mitigação do direito à irredutibilidade, que é cláusula pétrea. Ademais, o limite de despesa com pessoal é mero indicativo, da necessidade de correção de rumos na Administração, a ser precedida de muitas outras medidas, mas a PEC 186 atribui apenas ao gasto com pessoal essa penalização.

Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019  
00034**



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**SUBEMENDA SUPRESSIVA AO SUBSTITUTIVO DO RELATOR**

Suprime-se o § 16 do art. 37 da CF proposto pela Emenda Substitutiva do Relator à PEC 186/2019.

**JUSTIFICAÇÃO**

A inclusão do § 16 é um “jabuti” que não deve prevalecer.

A limitação de férias a todos os membros de poderes e servidores a 30 dias por ano não afeta, apenas, a Magistratura e alguns cargos de carreiras jurídicas, mas atrai o debate sobre o recesso parlamentar, as férias de professores e outras categorias, atropelando debates sem a necessária reflexão sobre seus impactos. Assim, somos pela supressão dessa modificação, inopportuna e incorreta.

Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019  
00035**



SF19710.73854-06

**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador PAULO PAIM**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**SUBEMENDA SUPRESSIVA AO SUBSTITUTIVO DO RELATOR**

Suprime-se da alteração ao § 11 do art. 37 da CF proposto pela Emenda Substitutiva do Relator à PEC 186/2019.

**JUSTIFICAÇÃO**

A inclusão de alteração ao § 11 é um “jabuti” que não deve prevalecer. A pretexto de limitar a remuneração de servidores ao “teto” do art. 37, XI, ela restringe de forma exagerada o rol de parcelas extrateto, permitindo apenas o adicional de férias, o 13º salário (gratificação natalina), ajudas de custo para remoção, diárias e transporte em deslocamento. Assim, parcelas eventuais e indenizatórias, como auxílio-moradia, auxílio-alimentação, auxílio-creche, vale-transporte, despesas com planos de saúde custeadas pelo ente, e quaisquer outras da mesma natureza, estarão sujeitas ao teto, desnaturando o conceito. O Senado já deliberou em 2016



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

sobre esse tema e a Câmara acha-se em fase final de apreciação de projeto de lei para dispor sobre as parcelas extrateto. Assim, é inadequada e inoportuna a proposta do Relator.



Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019  
00036**



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**SUBEMENDA SUPRESSIVA AO SUBSTITUTIVO DO RELATOR**

Suprime-se a alteração ao art. 128, § 5º, “c” da CF proposta pela Emenda Substitutiva do Relator à PEC 186/2019.

**JUSTIFICAÇÃO**

A alteração proposta pelo Relator da PEC 186 ao art. 128, § 5º, “c” a pretexto de complementar a redação dada ao inciso XV do art 37 da CF relativiza cláusula pétreia, ao afastar a garantia da irredutibilidade de subsídios dos membros do Ministério Público. Ainda que condicionada a situações de déficit fiscal, essa hipótese não se compatibiliza com o sentido da proteção ao agente público assegurada pelo art. 37, XV e pelo art. 128, § 5º, “c”.

Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019  
00037**



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador PAULO PAIM**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA**

**SF19128.10390-75**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**SUBEMENDA SUPRESSIVA AO SUBSTITUTIVO DO RELATOR**

Suprime-se a alteração ao art. 95, III da CF proposta pela Emenda Substitutiva do Relator à PEC 186/2019.

**JUSTIFICAÇÃO**

A alteração proposta pelo Relator da PEC 186 ao inciso III do art. 95, a pretexto de complementar a redação dada ao inciso XV do art 37 da CF relativiza cláusula pétreia, ao afastar a garantia da irredutibilidade de subsídios dos magistrados. Ainda que condicionada a situações de déficit fiscal, essa hipótese não se compatibiliza com o sentido da proteção ao agente público assegurada pelo art. 37, XV e pelo inciso III do art. 95.

Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019  
00038**



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA**

SF19224.49692-83

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**SUBEMENDA MODIFICATIVA AO SUBSTITUTIVO DO RELATOR**

Dê-se ao § 6º do art. 167, da CF constante do art. 1º do Substitutivo do Relator, a seguinte redação:

“§ 6º Incentivos ou benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira não poderão ter duração superior a 5 (cinco) anos, prorrogáveis por no máximo mais 5 (cinco) anos, mediante lei específica, e serão reavaliados em igual período, observadas as seguintes diretrizes:  
.....”

**JUSTIFICAÇÃO**

A exigência de lei complementar para a renovação de benefícios fiscais ou creditícios é irrazoável e apenas visa dificultar escolhas políticas do Executivo e do Legislativo.

A fixação de um patamar de 2 p.p do PIB já é mais do que suficiente para limitar os gastos tributários. A fixação de prazo máximo de 5 anos, apenas constitucionaliza a previsão já contida na LDO Federal. Mas a exigência de lei complementar é não somente desnecessária para fins de evitar abusos, como vai além da própria proposta do Governo.

Sala da Comissão,



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

**Senador Paulo Paim**



**PEC 186/2019  
00039**



SF19500.60868-44

**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador PAULO PAIM**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**EMENDA SUPRESSIVA**

Suprime-se o parágrafo único do art. 111 do ADCT constante do art. 2º da PEC 186/19

**JUSTIFICAÇÃO**

O novo parágrafo único do art. 111 do ADCT proposto pela PEC 186 congela, em caso de ser atingido o limite de gastos da EC 95/16, o valor das emendas parlamentares.

Com a EC 95, nessa hipótese o critério de reajuste das emendas impositivas, passou a ser a inflação medida pelo IPCA. Do total previsto no art. 166, § 9º, metade é destinado a despesas com saúde. Assim, esse montante acabará sendo reduzido, dado que não mais será corrigido sequer pela inflação.

Trata-se de medida que penalizará não o Parlamentar, mas o cidadão, destinatário final das emendas e notadamente os serviços de saúde pública.

Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019  
00040**



SF19317.18189-72

**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**EMENDA SUPRESSIVA**

Suprime-se o inciso II do § 1º do art. 167-A da CF, constante do art. 1º da PEC 186/2019.

**JUSTIFICAÇÃO**

A redação dada ao inciso II do art. 167-A pela PEC 186, ao prever a antecipação e a perenização de medidas de controle de despesas, terá efeito drástico sobre o gasto com pessoal. Sempre que for rompida a “regra de ouro”, ficarão engessada a gestão de pessoal, com impedimentos intransponíveis e irrazoáveis.

A PEC 186 impede as progressões e promoções nas carreiras, excepcionando alguns cargos (Magistratura, Ministério Público, Serviço Exterior, Policiais nas Forças Armadas), numa visão tacanha, autoritária, e sobretudo inconstitucional, do sistema do mérito.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

A CF não admite tal discriminação, e todos os servidores devem ter respeitado o seu direito ao desenvolvimento na sua carreira.



Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019  
00041**



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador PAULO PAIM**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA**

SF19470.78214-22

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**EMENDA SUPRESSIVA**

Suprime-se o inciso I do § 1º do art. 167-A da CF, constante do art. 1º da PEC 186/2019.

**JUSTIFICAÇÃO**

A redação dada ao inciso I do § 1º do art. 167-A torna obrigatória a suspensão de repasses ao BNDES com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, destinados a financiar projetos de desenvolvimento.

Trata-se de um disparate, pois tais receitas são destinadas ao seguro desemprego e a essa finalidade; e justamente em caso de crise fiscal é que se mostra mais necessário investir no desenvolvimento e geração de empregos.

A mesma proposta já havia sido cogitada na PEC 6, mas foi rejeitada pelo Congresso. É inoportuna e indevida a sua reintrodução no debate.

Sala da Comissão,



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

**Senador Paulo Paim**



**PEC 186/2019  
00042**



SF19409.62089-72

**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**EMENDA SUPRESSIVA**

Suprime-se o inciso I § 1º e o § 2º do art. 3º da PEC 186/19

**JUSTIFICAÇÃO**

O art. 3º da PEC 186/2019 autoriza o Governo a acionar mecanismos de redução de despesa e supressão de direitos de forma imediata, dado que considera que, se houve déficit primário nos doze meses anteriores, está configurada a situação de desequilíbrio financeiro.

O inciso I do § 1º do art. 3º é ainda mais drástico, pois determina que sejam adotadas também as medidas redução da folha de pagamentos mesmo que essas despesas estejam abaixo do limite fixado na LRF. Ou seja, além do congelamento da folha de pagamentos, vedação de admissão de pessoal, congelamento de despesas obrigatórias e demais medidas de ajuste



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

fiscal, haverá a suspensão de progressões e promoções, de forma anti-isônômica e ilegítima.

SF19409.62089-72  
A standard linear barcode is positioned vertically next to the file number.

Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019  
00043**



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador PAULO PAIM**

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA**

**SF/194-10.19980-56**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**EMENDA SUPRESSIVA**

Suprime-se o art. 167-B da CF, constante do art. 1º da PEC 186/2019.

**JUSTIFICAÇÃO**

O novo art. 167-B proposto pela PEC 186 estabelece, para os Governos Estaduais e Municipais, uma regra para aplicação das medidas que a União poderá aplicar em caso de quebra da “regra de ouro”.

Para reduzir salários, congelar gastos e suprimir direitos bastará que a receita corrente líquida esteja comprometida com gastos correntes – sejam obrigatórios ou não – em 95%, nos doze meses anteriores, ou seja, a qualquer momento, em função de quedas de arrecadação ou aumentos da despesa, ou ambos, será disparado um “gatilho” com efeitos danosos, gerando grande instabilidade jurídica na Administração Pública, interrompendo a ação administrativa e retirando direitos de servidores e cidadãos.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Não é possível acatar tais medidas, cujo caráter antissocial, em lugar de responsabilizar a gestão, acaba por exonera-la de qualquer responsabilidade com o planejamento e a seriedade.



Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019  
00044**



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador PAULO PAIM**

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA**



**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**SUBEMENDA SUPRESSIVA AO SUBSTITUTIVO DO RELATOR**

Suprime-se o parágrafo único do art. 163 da CF proposto pela Emenda Substitutiva do Relator à PEC 186/2019.

**JUSTIFICAÇÃO**

A redação dada ao parágrafo único do art. 163 pelo Substitutivo do Relator à PEC 186 vai muito além do razoável no que toca ao objeto da Lei complementar de que trata o art. 163 da CF. Na forma ali proposta, ficará permitida a aplicação de medidas de ajuste e redução de despesas, independentemente da concessão da autorização a que se refere o inciso III do art. 167 e do limite de despesa com pessoal ativo, inativo e pensionista.

Trata-se de uma verdadeira “carta branca” para o ajuste fiscal e a redução da despesa pública, sem medir consequências.

Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019  
00045**



SF1951249967-01

**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

Suprime-se os §§ 2º e 3º do art. 167-A da CF, constante do art. 1º do Substitutivo do Relator.

**JUSTIFICAÇÃO**

A redação dada aos §§ 2º e 3º do art. 167-A pelo substitutivo do Relator prevê que, caso quebrada a “regra de ouro”, haverá a possibilidade de redução salarial com redução de jornada dos servidores públicos, bastando “ato normativo motivado” de cada poder, ou seja, sequer haverá necessidade de manifestação do Poder Legislativo.

É uma arbitrariedade e uma violência contra o servidor, que será chamado a “pagar a conta” mesmo que a despesa com pessoal não ultrapasse os limites fixados na LRF.

Além de inconstitucional por ferir a cláusula pétreia da irredutibilidade, é uma medida que desrespeita o trabalhador e sua família, destrói o serviço público e prejudica os cidadãos.

Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019  
00046**



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador PAULO PAIM**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**SUBEMENDA SUPRESSIVA AO SUBSTITUTIVO DO RELATOR**

Suprime-se o inciso VII do art. 167-A da CF, constante do art. 1º do Substitutivo do Relator.

**JUSTIFICAÇÃO**

A redação dada ao art. 167-A é o cerne do “ajuste fiscal emergencial”, ao prever a antecipação e a perenização de medidas de controle de despesas, com efeito drástico sobre o gasto com pessoal. Sempre que for rompida a “regra de ouro”, ficarão engessada a gestão de pessoal, com impedimentos intransponíveis e irrazoáveis.

O Relator propõe a inclusão nesse dispositivo de vedação de progressões e promoções nas carreiras, excetuando os casos em que houver provimento derivado de cargo por outro agente, ou seja, na Magistratura, na Diplomacia, nas Forças Armadas. Consegue, assim, ser ainda mais rígido que o Governo, mas continua contrariando o direito isonômico de todos os servidores ao desenvolvimento na sua carreira.

Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019  
00047**



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

Suprime-se o § 3º do art. 167-B da CF, constante do art. 1º do Substitutivo do Relator.

**JUSTIFICAÇÃO**

O § 3º do art. 167-B proposto pelo Relator em seu substitutivo à PEC 186 autoriza os Chefes do Poder Executivo a adotar medidas de controle e redução de despesas, mesmo não seja rompida a regra de ouro, desde que as despesas correntes atinjam 85% da receita corrente, ou seja, ainda estejam abaixo do limite fixado de 95%, cabendo ao Legislativo dizer em 180 dias se concorda ou não com o “ajuste fiscal” feito de forma unilateral e discricionária.

Ainda que a proposta do Relator amenize o grau de discricionariedade da proposta do Governo, é um completo absurdo, que não pode prevalecer no Estado de Direito.

Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019  
00048**



SF19184.86971-11

**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**SUBEMENDA SUPRESSIVA AO SUBSTITUTIVO DO RELATOR**

Suprime-se o § 2º do art. 5º do Substitutivo do Relator à PEC 186/2019.

**JUSTIFICAÇÃO**

Na forma do § 2º do art. 5º do Substitutivo do Relator à PEC 186/2019, o Governador de Estado ou Prefeito são autorizados a acionar mecanismos de redução de despesa e supressão de direitos de forma imediata, mesmo que a despesa corrente fique em patamar abaixo do fixado no “caput”, ou seja, 95%. Atingido o patamar de 85%, as medidas de ajuste poderão ser aplicadas, com a redução de salários, congelamento da folha e demais medidas de penalização do serviço público e, em última instância, dos seus usuários.

Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019  
00049**



SF19461.18110-77

**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

Suprime-se o § 1º do art. 167-A da CF, constante do art. 1º do Substitutivo do Relator.

**JUSTIFICAÇÃO**

A redação dada ao § 1º do art. 167-A pelo substitutivo do Relator prevê que no caso de suspensão das progressões e promoções, o tempo em que essa suspensão vigorar não será considerado para futuras progressões ou promoções. Vale dizer: o servidor ficará congelado na carreira, com prejuízos permanentes.

Se a própria suspensão já é ilegítima, tanto mais essa negação de direito que aniquila a perspectiva de uma carreira meritocrática.

Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019  
00050**



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

SF19955.52242-09

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**SUBEMENDA SUPRESSIVA AO SUBSTITUTIVO DO RELATOR**

Suprime-se a alteração ao § 3º e o §3º-A do art. 239 da CF, constantes do art. 1º do Substitutivo do Relator.

**JUSTIFICAÇÃO**

A redação dada pelo Relator ao § 3º do art. 239 torna facultativo ao pagamento do abono salarial, sem definir o seu valor.

A EC 103 já foi discutida e esta Casa rejeitou alterações ao art. 239, que permitiriam a redução do direito ao abono.

O relator de forma sorrateira, mantém o critério de renda atual (2 salários mínimos) mas torna o que é garantia, em uma mera “faculdade” do ente, ou seja, o abono poderá ser extinto sem mudança na Constituição.

Ainda assim, na redação que dá ao § 3º-A permitirá que o valor do abono seja reduzido em função da renda do trabalhador, por exemplo, reduzindo-o à metade ou para um terço no caso de quem esteja na faixa de 1 a 2 salários mínimos.

É mais um absurdo que revela a traição do Governo aos valores mais caros ao povo brasileiro e como o qual não podemos concordar.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

SF19955.52242-09  
A standard linear barcode is positioned vertically next to the file number.

**PEC 186/2019  
00051**



SF1994.72522-09

**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

Suprime-se a alteração ao § 3º do art. 169 da CF, constante do art. 1º do Substitutivo do Relator.

**JUSTIFICAÇÃO**

O § 3º do art. 169, na forma proposta pelo Substitutivo do Relator à PEC 186, consegue ser muito pior que a proposta do Executivo.

Além de passar a permitir a redução de salários com redução de jornada, no percentual de 25%, quando ultrapassado o limite de despesas fixado na LRF, ele subverte a lógica do art. 169 que privilegia a preservação dos servidores estáveis, pois passa a permitir que as medidas ali previstas sejam adotadas de forma independente ou combinada.

E, ao prever a demissão de 50% do pessoal não estável, abre caminho, inadvertidamente, à demissão de servidores estáveis, ou seja, inverte a “fila” fixada pela EC 19/98.

Assim, não há como dialogar com esse grave equívoco.

Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019  
00052**



SF19996.11626-59

**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**SUBEMENDA SUPRESSIVA AO SUBSTITUTIVO DO RELATOR**

Suprime-se a alteração ao § 1º do art. 239 da CF, constante do art. 1º do Substitutivo do Relator.

**JUSTIFICAÇÃO**

O Relator propõe alteração ao § 1º do art. 239 da CF, de modo que caberá à LDO fixar o montante de recursos do FAT a ser destinado ao BNDES para financiar projetos de desenvolvimento.

Fixa, para tal fim, o limite de 14%, ou seja, metade do previsto na atual redação do art. 239, com a redação dada pela EC 103/19.

Além de ser tema prejudicado, em face da recente deliberação do Senado, a redução é irrazoável e despropositada. Trata-se de recursos vinculados, e cuja finalidade é mais do que justificada.

Por fim, é mais um “jabuti” que atropela o processo de discussão das PECs do Plano Mais Brasil, visto que proposta similar consta da PEC 188/2019.

Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019  
00053**



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA**

**SF19085.72653-52**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

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

**SUBEMENDA SUPRESSIVA AO SUBSTITUTIVO DO RELATOR**

Suprime-se, na Emenda Substitutiva do Relator à PEC 186, as alíneas “b”, “c” e “d” do inciso XXIII do art. 37 da CF, constantes do art. 1º.

**JUSTIFICAÇÃO**

Ao alterar a redação do art. XXIII do art. 37, o Relator incorpora “jabutis” que não podem ser admitidos no debate da PEC 186.

Além de serem temas objeto da PEC 188, que deverão ser oportunamente abordados, no mérito são medidas incompatíveis com o Estado de Direito. A alínea “b” veda a realização de despesas sem decisão transitada em julgado, vulnerando a garantia da prestação jurisdicional. A concessão de medidas liminares, em casos de grave afronta ao direito, tornar-se-á impedida por essa via, com prejuízos enormes aos servidores públicos.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

SF19085.72653-52  


A alínea “c” limita a capacidade administrativa do sentes, submetendo toda e qualquer vantagem indenizatória a valor fixado em lei, quando o caráter de vantagens como diárias, auxílio moradia, auxílio alimentação e outros reclama ajustes com base em preços de mercado. A alínea “d” engessa a gestão, para além da responsabilidade fiscal, de forma a impedir a implementação escalonada no tempo de tabelas de vencimentos, planos de carreira e reestruturações, quando o calendário ultrapassar o mandato do chefe do Poder. A pressuposição de que tal medida gera compromissos para o futuro, ilegítimos e irresponsáveis, limita a capacidade do governante e a do próprio Legislativo, de forma irrazoável.

Sala da Comissão,

**Senador Paulo Paim**

**PEC 186/2019  
00054**

**EMENDA N° - CCJ**  
(à PEC nº 186, de 2019)

Suprime-se, no art. 1º do Substitutivo apresentado à PEC nº 186, de 2019, a alteração promovida no art. 239 da Constituição Federal.



**JUSTIFICAÇÃO**

A alteração no art. 239 da Constituição Federal, a fim de condicionar o pagamento do abono salarial aos trabalhadores de baixa renda às boas condições fiscais, não constava do texto original da PEC nº 186, de 2019 – que, por si só, já traz medidas duríssimas de contenção de despesas em situações de emergência fiscal. Tal dispositivo foi incluído pelo Relator, Senador Oriovisto Guimarães, mesmo tendo sido rejeitado por este Senado Federal quando da votação da Reforma da Previdência (PEC nº 6, de 2019).

Por considerarmos que tal medida é, inclusive, irrepetível na mesma sessão legislativa, nos termos do § 5º do art. 60 da Constituição Federal, e por afetar de forma direta pessoas de baixa renda, propomos sua exclusão.

Sala da Comissão,

Senadora ELIZIANE GAMA  
(CIDADANIA/MA)  
Líder do CIDADANIA

**PEC 186/2019  
00055**



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Humberto Costa

SF19973.24594-34

**EMENDA N° - CCJ  
Proposta de Emenda à Constituição nº. 186, de 2019  
Aditiva**

Acrescente-se o seguinte § 16º ao art. 37, da Constituição Federal, na forma do art. 1º do Substitutivo apresentado pelo Relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania à Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019:

“Art. 37. ....

*§16º Até a aprovação da lei específica a que se refere XXIII, c, permanecem em vigor os valores já definidos pelos Poderes, Instituições e Órgãos autônomos, no âmbito de sua previsão orçamentária, proibido reajuste das verbas indenizatórias em índice superior ao IPCA.*

### **JUSTIFICAÇÃO**

Referido Substitutivo apresentado pelo nobre Senador Oriovisto Guimarães à Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019, incluiu no art. 37, XXIII a vedação de realização de despesa “relativa à concessão de abono, auxílio, adicional, diária, ajuda de custo ou qualquer outra parcela de natureza indenizatória, sem lei específica que o autorize e estabeleça o respectivo valor ou critério de cálculo”.

Ocorre, contudo, que atualmente a maior parte dos entes públicos não possuem o valor ou critério de cálculo das diárias e parcelas indenizatórias devidas aos seus servidores previstas em lei.

Isso ocorre, uma vez que os Estatutos dos Servidores Públicos em grande parte dos casos remetem aos Regulamentos tal normatização. Exemplificativamente, o art. 58 da Lei 8.112/90 determina que o Regulamento disporá sobre as diárias destinadas a indenizar os gastos



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Humberto Costa

SF19973.24594-34

extraordinários dos servidores em virtude do afastamento eventual ou transitório da sua sede em serviço.

O valor das diárias pagas atualmente por diversos órgãos e entes federais, assim, é determinado por Portarias, Resoluções ou outras normas regulamentares de caráter infralegal

A ausência de norma de transição que regulamente o pagamento dessas verbas enquanto não aprovada a lei específica prevista no art. 37, XXIII, alínea “c”, da CF, ensejará a abrupta interrupção do seu pagamento e a consequentemente solução de continuidade do serviço público.

A emenda ora apresentada, assim, busca impedir os prejuízos que serão causados com a interrupção repentina do pagamento de benefícios e parcelas indenizatórias. A manutenção dos pagamentos nos montantes ora aplicados pela Administração Pública evita que os servidores sejam privados de verbas necessárias para o resarcimento de gastos efetuados a bem do serviço público, bem como que a atuação quotidiana dos entes federais seja prejudicada pela impossibilidade de deslocar seus agentes.

Os diversos órgãos e entidades públicas necessitam deslocar temporariamente seus servidores para a realização de atividades em locais diversos da sua lotação originária, como em casos de atuações itinerantes e emergenciais, vistorias, audiências públicas, inspeções, etc. Tais deslocamentos geram diversas despesas extraordinárias para o servidor, como o custeio de hospedagem, alimentação, transporte, etc. que devem ser indenizadas pela Administração Pública.

As verbas indenizatórias, a exemplo das diárias, assim, são essenciais para o custeio dessas atividades. A interrupção do seu pagamento de forma abrupta, portanto, culminará na suspensão das atividades que impliquem no deslocamento de servidores, causando sérios prejuízos à continuidade do serviço público e à população que depende de tais prestações estatais.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Humberto Costa

É fundamental, assim, a inclusão de norma de transição ora proposta, para evitar a interrupção de serviços públicos essenciais à população brasileira.

Sala da Comissão, em 11 de novembro de 2019.

SF/19973.24594-34

## **Senador HUMBERTO COSTA**

**PEC 186/2019  
00056**



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Humberto Costa

SF19313.27651-82

**EMENDA N° - CCJ  
Proposta de Emenda à Constituição nº. 186, de 2019  
Modificativa**

Altera-se a redação da alínea “b”, do inciso II do §1º do art. 167-A, da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 186, de 2019 e, em decorrência, altere-se a redação do item ii, da alínea “a” do inciso I do §1º do art. 3º, da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 186, de 2019, para a seguinte redação:

“Art. 167-A. ....

§1º. ....

II - ....

a) .....

b) dos membros do Ministério Público e da Defensoria Pública;

..... ”(NR)

“Art. 3º. ....

§1º. ....

I - ....

a) .....

ii. dos membros do Ministério Público e da Defensoria Pública;

..... ”(NR)

## **JUSTIFICAÇÃO**

Referida emenda inclui na Constituição vedação para progressão e promoção funcional em carreira de agentes públicos, nas hipóteses fiscais especificadas no caput do artigo.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Humberto Costa

SF19913.27651-82

São excepcionados os membros da magistratura e do Ministério Público, que contam com disposições constitucionais específicas acerca de seus critérios para promoção, veiculados, a saber, nos arts. 93, II, e 129, § 4º, da Constituição, respectivamente. O art. 93, II, prevê que “II - promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antigüidade e merecimento, atendidas as seguintes normas (...).” Já o art. 129, § 4º, determina a aplicação do citado art. 93, II, à carreira do Ministério Público: “Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93.”. Também é importante salientar que ambos os órgãos possuem autonomia administrativa e funcional, de acordo com mandamento constitucional, e, dessa maneira, devem gerir sua força de trabalho.

Em situação idêntica encontra-se a Defensoria Pública. Isso porque, ao órgão, do mesmo modo que ocorre em relação ao Ministério Público, são de aplicação obrigatória as regras elencadas no art. 93, II. Isso em razão do art. 134, § 4º, da Constituição, que dispõe à Defensoria Pública regra idêntica à aplicável ao Ministério Público: “§ 4º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal.”

Igualmente, a Defensoria Pública é órgão que, como o Ministério Público e os poderes constituídos, detém autonomia financeira, orçamentária e funcional.

Atualmente, é idêntica a sistemática para promoção de membros da magistratura, do Ministério Público e da Defensoria Pública, justamente em razão do disposto nos arts. 93, II, 129, § 4º, e art. 134, § 4º, da Constituição. Isso se reflete nas respectivas Leis Complementares, cuja iniciativa é dos próprios órgãos mencionados.

Verifica-se que a Emenda Constitucional em questão teve o cuidado de, nos demais dispositivos, observar a situação de autonomia orçamentária da Defensoria Pública, ao lado do Ministério Público e dos poderes constituídos, consoante se observa na nova redação prevista para os arts. 168-A e 167, § 6º, do texto constitucional. Todavia, no art. 3º, § 1º, I, “a”, bem



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

SF19913.27651-82

como no art. 167-A, § 3º, II, que ora se pretende emendar, é criada distinção injustificável entre o regime de promoção de membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, que atualmente são idênticos, em razão de disposição constitucional expressa.

Sem adentrar ao mérito da questão, é importante manter a similitude identificada, não havendo qualquer razão para inauguração de discrimen a esse respeito.

Sala da Comissão, em 11 de novembro de 2019.

**Senador HUMBERTO COSTA**



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

**PEC 186/2019**  
**00057**

**EMENDA N° - CCJ**  
(à PEC nº 186, de 2019)

Promovam-se as seguintes alterações na Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019, todas elas correlatas, na forma do art. 230, III, do Regimento Interno do Senado Federal:

SF19665.70060-36

a) Inserção do seguinte parágrafo no art. 167-A da Constituição Federal, acrescentado pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019, renumerando-se os §§ 4º e 5º do mesmo art. 167-A:

“Art. 167-A.....

.....  
**§ 4º O disposto no § 3º não se aplicará aos servidores ocupantes de cargo efetivo submetidos ao regime de dedicação exclusiva.**

”

b) Modificação do inciso III do art. 167-B e do inciso I-A do § 3º do art. 169 da Constituição Federal, acrescentados pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019:

“Art. 167-B.....

.....  
**III – a redução prevista no § 3º do art. 167-A, observado o § 4º do mesmo artigo.**

”

“Art. 169.....

.....  
**§ 3º.....**

.....



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

I-A - redução temporária da jornada de trabalho, com adequação proporcional dos subsídios e vencimentos à nova carga horária, em, no máximo, 25% (vinte e cinco por cento), com base em ato normativo motivado de cada um dos Poderes que especifique a duração, a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objetos da medida, bem como o exercício de outras atividades profissionais por aqueles que forem alcançados por este dispositivo, **observado o § 4º do art. 167-A;**

.....”

SF19665.70060-36

c) Inserção do seguinte parágrafo no art. 3º da Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019, renumerando-se os §§ 4º e 5º do mesmo artigo:

“**Art. 3º** .....

.....

**§ 4º O disposto no § 3º não se aplicará aos servidores ocupantes de cargo efetivo submetidos ao regime de dedicação exclusiva.**

.....”

d) Modificação do inciso IV do art. 5º da Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019:

“**Art. 5º** .....

.....

**IV – a redução de que trata o § 3º do art. 3º desta Emenda Constitucional, observado o § 4º do mesmo artigo.**

.....”

## **JUSTIFICAÇÃO**

A presente emenda tem por finalidade alterar os artigos da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 186, de 2019, que preveem, como medida de austeridade fiscal, a possibilidade de redução da remuneração de servidores e empregados públicos, com correspondente redução da jornada de trabalho.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Essa medida é tratada como uma faculdade dos Poderes e órgãos autônomos, tanto nos arts. 167-A e 167-B, que se pretende acrescentar à Constituição, quanto nos arts. 3º e 5º da PEC. Também é prevista, mas em caráter obrigatório, no § 3º do art. 169 da Constituição, que trata das medidas a serem implementadas quando a despesa com pessoal ultrapassar os limites constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda que louvável o esforço no sentido de reverter o quadro de crescimento incontrolado das despesas correntes, das quais as despesas com pessoal são as mais relevantes, há situações em que a redução remuneratória com diminuição de jornada não deve ser admitida, como por exemplo a de servidores ocupantes de cargo efetivo com dedicação exclusiva.

Nessa hipótese, a jornada reduzida propiciará uma discriminação inaceitável, já que a remuneração do servidor será diminuída e, ao mesmo tempo, ele não poderá se dedicar a outras atividades remuneradas, dada a exigência de dedicação exclusiva.

Convicto da necessidade de alteração da PEC nº 186, de 2019, nesses pontos, solicito o apoio das Senhoras e dos Senhores Senadores, para a aprovação da presente Emenda.

Sala da Comissão,

Senador ANTONIO ANASTASIA

SF19665.70060-36

**PEC 186/2019  
00058**



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador PAULO PAIM**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA**  
**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019**

**SF/19948.16625-86**

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

**SUBEMENDA SUPRESSIVA AO SUBSTITUTIVO DO RELATOR**

Suprime-se o inciso XII do art. 167-A da CF, constante do art. 1º do Substitutivo do Relator.

**JUSTIFICAÇÃO**

A redação dada ao inciso XII do art. 167-A torna obrigatória a suspensão de repasses ao BNDES com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, destinados a financiar projetos de desenvolvimento.

Trata-se de um disparate, pois tais receitas são destinadas ao seguro desemprego e a essa finalidade; e justamente em caso de crise fiscal é que se mostra mais necessário investir no desenvolvimento e geração de empregos.

A mesma proposta já havia sido cogitada na PEC 6, mas foi rejeitada pelo Congresso. É inoportuna e indevida a sua reintrodução no debate.

Sala da Comissão,



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

**Senador Paulo Paim**

SF19948.16625-86  
A standard linear barcode representing the document number SF19948.16625-86.