



PARECER Nº , 2022

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2022, de autoria do Senador Marcelo Castro e outros, que *Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para permitir a implementação do Programa Bolsa Família e definir regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023, e dá outras providências.*



SF/22554.04994-87

Relator Senador **ALEXANDRE SILVEIRA**

I – RELATÓRIO

Vêm para deliberação desta Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça (CCJ) as Propostas de Emendas à Constituição (PECs) nos 31, 32, 33 e 34, todas de 2022, cujo objetivo comum é criar espaço fiscal para ampliação de gastos primários no próximo ou próximos anos. Antecipando a declaração de Voto, pela aprovação da PEC nº 32, de 2022, na forma de substitutivo, descreveremos, a seguir e brevemente, as PECs a ela apensadas, para, em seguida, detalhá-la.

A PEC nº 31, de 2022, cujo primeiro signatário é o Senador José Serra, propõe que o Presidente da República encaminhe ao Senado Federal, em até seis meses após a promulgação da Emenda Constitucional (EC), proposta para o montante da dívida consolidada da União, nos termos do art. 52, VI, da Constituição. Uma vez aprovado o limite global da dívida, será revogado o Teto de Gastos, introduzido pela EC nº 95, de 2016. A PEC garante também, emergencialmente, créditos extraordinários no limite de até R\$ 100 bilhões para fazer frente ao atendimento de despesas de programas de transferência de renda.

A PEC nº 33, de 2022, tem como primeiro signatário o Senador Tasso Jereissati. Ela propõe a manutenção do Teto de Gastos, introduzido



pela EC nº 95, de 2016, mas adiciona, para o exercício financeiro de 2023, o valor de R\$ 80 bilhões. Esse valor será incorporado ao Teto nos anos seguintes. Adicionalmente, de forma similar à PEC nº 32, de 2022, como será visto adiante, propõe que doações a fundos de meio ambiente e universidades, bem como suas receitas próprias, sejam excluídos do cômputo do Teto.

A PEC nº 34, de 2022, tem como primeira signatária a Senadora Leila Barros. Similarmente à PEC nº 31, de 2022, prevê a aprovação de um novo regime fiscal e, até sua aprovação, autoriza o dispêndio de até R\$ 125 bilhões fora do teto para o financiamento de programas de transferência de renda. Após a aprovação desse novo regime fiscal, será revogado o Teto de Gastos, instituído pela EC nº 95, de 2016. Assim como a PEC nº 32, de 2022, a PEC nº 34 também exclui doações a fundos de meio ambiente e universidades do limite imposto pelo Teto de Gastos.

Já a PEC nº 32, de 2022, cujo primeiro signatário é o Senador Marcelo Castro, “altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para permitir a implementação do Programa Bolsa Família e definir regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023, e dá outras providências”.

A PEC nº 32/2022 apresenta três artigos. O art. 1º inclui os §§ 6º-A e 6º-B no art. 107 e inclui também os arts. 121 e 122, todos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

O parágrafo 6º-A proposto para o art. 107 do ADCT determina que não se incluem nos limites do Teto de Gastos, mas se incluem em sua base de cálculo, pelo inciso I, as despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas, no âmbito do Poder Executivo, custeadas por doações e, pelo inciso II, as despesas das instituições federais de ensino custeadas por receitas próprias, doações ou de convênios celebrados com os demais entes da Federação ou entidades privadas.

O parágrafo 6º-B, também proposto para o art. 107 do ADCT, estatui que, a partir de 2023, as despesas com investimentos, até o equivalente ao excesso de arrecadação de receitas correntes do ano anterior, limitado a 6,5% do excesso de mesma natureza verificado em 2021, não se incluem no limite do Teto de Gastos referente ao Poder Executivo (ADCT, art. 107, I) e se incluem em sua base de cálculo (ADCT, art. 107, § 1º). Essas despesas também deixam de ser consideradas na verificação do cumprimento



SF/22554.04994-87



da meta de resultado primário estabelecida pelo art. 2º da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2023 (Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022). Trata-se de um valor equivalente a R\$ 22,97 bilhões.

O art. 121 proposto para o ADCT, pelo inciso I, exclui do limite do Teto de Gastos referente ao Poder Executivo, mas inclui na sua base de cálculo, de 2023 a 2026, as despesas relativas ao programa de que trata a Lei nº 14.284/2021, o Auxílio Brasil, ou ao programa que sucedê-lo. Pelo inciso II, no exercício de 2023, essas despesas não serão consideradas para a apuração da meta de resultado primário prevista no art. 2º da LDO 2023. Pelo inciso III, de 2023 a 2026, tais despesas também ficam ressalvadas da Regra de Ouro (CF, art. 167, III). De acordo com os §§ 1º e 2º do art. 121 proposto, os atos relativos ao referido programa editados em 2023 e que tenham efeitos financeiros também a partir de 2023 ficam dispensados das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental, inclusive quanto à necessidade de compensação. Em valores, o Auxílio Brasil ou o programa que vier a sucedê-lo deverá custar R\$ 175 bilhões aos cofres públicos em 2023, dos quais R\$ 105,7 bilhões já estão previstos no Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), e outros R\$ 69,3 bilhões seriam gastos adicionais.

O art. 122 proposto para o ADCT estabelece que as ampliações de dotações com utilização da margem aberta no Teto de Gastos em decorrência da exclusão do programa de que trata a Lei nº 14.284, de 2021, se destinarão exclusivamente às solicitações da equipe de transição de que trata a Lei nº 10.609, de 2002. Pelo § 1º, caberia ao relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 apresentar emendas para atender a essas solicitações da equipe de transição. Pelo § 2º, inciso I, as emendas apresentadas pelo relator-geral não se sujeitam aos limites aplicáveis às emendas ao projeto de lei orçamentária e, pelo inciso II, devem ser classificadas como RP 1 (despesas primárias obrigatórias) ou RP 2 (despesas primárias discricionárias).

O art. 2º dispõe que a Emenda Constitucional não altera a base de cálculo estabelecida do Novo Regime Fiscal (Teto de Gastos), estabelecida nos termos do § 1º do art. 107 do ADCT.

O art. 3º trata da cláusula de vigência, com a Emenda Constitucional entrando em vigor na data de sua publicação.



SF/22554.04994-87



Foram apresentadas à Proposta 33 emendas de autoria de Senadoras e Senadores no âmbito desta Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJ).

A emenda nº 01, apresentada pelos Senadores Oriovisto Guimarães e Esperidião Amin, exclui R\$ 80 bilhões do Auxílio Brasil do Teto de Gastos, apenas em 2023. Também altera redação para deixar claro que os valores acrescidos não se incorporam à base de cálculo. Se os R\$ 80 bilhões excederem o necessário, a diferença poderá ser utilizada em programas de geração de emprego, também como exceção ao Teto de Gastos. Suprime dispositivo que retira parcela dos investimentos do Teto de Gastos. Suprime dispositivo segundo o qual não haveria impedimento, na abertura de créditos adicionais, para cancelamento de programações acrescidas em decorrência da Proposta.

A emenda nº 02, do Sen. Jorge Kajuru, suprime dispositivo que retira parcela dos investimentos do Teto de Gastos.

A emenda nº 03, do Sen. Jorge Kajuru, excetua o Auxílio Brasil do Teto de Gastos apenas nos anos de 2023 e 2024.

A emenda nº 04, do Sen. Jorge Kajuru, altera redação, para impedir que cancelamentos de programações acrescidas em decorrência da Proposta sejam efetuados na abertura de créditos adicionais.

A emenda nº 05, do Sen. Jorge Kajuru, altera redação do art. 122 para permitir que parlamentares também possam fazer solicitações ao relator-geral com vistas à ampliação de programações compatíveis com a margem aberta pela retirada do Auxílio Brasil do Teto de Gastos.

A emenda nº 06, do Sen. Jorge Kajuru, suprime dispositivos segundo os quais os atos relativos ao Auxílio Brasil ou a programa que o suceda estariam livres de observar as limitações legais quanto à criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, inclusive quanto à compensação

A emenda nº 07, do Sen. Jorge Kajuru, altera a redação do inciso III do art. 121 proposto para o ADCT, para ressaltar da Regra de Ouro (CF, art. 121, III) as despesas do Auxílio Brasil apenas nos exercícios de 2023 e 2024.



SF/22554.04994-87



A emenda nº 08, da Sen. Soraya Thronicke, acrescenta dispositivo, para determinar que os investimentos a serem excetuados do Teto de Gastos, nos termos do § 6º-B do art. 107 do ADCT, sejam, preferencialmente, aqueles destinados à conclusão ou retomada de obras já iniciadas.

A emenda nº 09, da Sen. Soraya Thronicke, altera a redação para permitir que sejam excetuadas do Teto de Gastos apenas as despesas com o Auxílio Brasil realizadas em 2023.

A emenda nº 10, da Sen. Eliziane Gama, inclui dispositivo para determinar que políticas públicas voltadas para as mulheres recebam recursos decorrentes da margem aberta no Teto de Gastos.

A emenda nº 11, do Sen. Mecias de Jesus, altera o caput do art. 121 do ADCT para excetuar do Teto de Gastos as despesas com o programa auxílio Gás dos Brasileiros, de que trata a Lei nº 14.237/2021. Acrescenta ao mesmo artigo o § 3º, segundo o qual o valor do auxílio Gás dos Brasileiros, a cada bimestre, será equivalente a 100% da média do preço nacional de referência do botijão de 13 kg de GLP.

A emenda nº 12, da Sen. Eliane Nogueira, altera a ementa da PEC, retirando referência ao “Bolsa Família” e referindo-se diretamente ao “programa de transferência de renda de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, ou aquele que vier a substituí-lo”.

A emenda nº 13, da Sen. Eliane Nogueira, altera a redação para permitir que as despesas com projetos socioambientais ou sobre mudanças climáticas, no Poder Executivo, custeadas por doações e as despesas das instituições federais de ensino custeadas por receitas próprias, de doações ou de convênios com os demais entes da Federação ou entidades privadas sejam excetuadas do teto de gastos desde 2022.

A emenda nº 14, da Sen. Eliane Nogueira, altera a redação para permitir que, ainda no exercício de 2022, parcela dos investimentos seja excetuada do Teto de Gastos. Altera também a base de cálculo e o percentual para o cálculo do montante de investimentos que ficariam fora do limite do Teto de Gastos, que corresponderiam ao excesso de arrecadação de receitas correntes, líquidas das transferências constitucionais e legais relativas à repartição de receitas, do exercício anterior ao que se refere a lei



SF/22554.04994-87



orçamentária, limitadas a 9,0% (nove por cento) do excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021.

A emenda nº 15, da Sen. Eliane Nogueira, altera a redação para excluir da verificação dos limites do Teto de Gastos as “demais operações que afetam o resultado primário do exercício”.

A emenda nº 16, da Sen. Eliane Nogueira, altera a redação para: autorizar diretamente gastos adicionais de R\$ 52 bilhões no Auxílio Brasil, somente no exercício de 2023, com o objetivo de preservar valor médio vigente em 2022; permitir que crédito extraordinário seja aberto, com afastamento dos requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência, para atender a essas despesas adicionais, que, em 2023, também não estariam sujeitas ao Teto de Gasto, não seriam consideradas na verificação do resultado primário, seriam ressaltadas da Regra de Ouro (CF, art. 167, III) e não se submeteriam às limitações legais, inclusive quanto à necessidade de compensação, quanto à criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento de despesa ou renúncia de receita, desde que os atos tenham efeitos financeiros a partir de 2023.

A emenda nº 17, do Sen. Zequinha Marinho, altera a redação para ressaltar do Teto de gastos, nos mesmos termos em que se propõem para o Auxílio Brasil, também as despesas relativas ao Seguro Rural (Lei nº 10.823).

A emenda nº 18, da Sen. Eliziane Gama, altera a redação para excluir do Teto de Gastos também as despesas das instituições científicas, tecnológicas e de inovação custeadas com receitas próprias, doações, convênios, contratos ou outras fontes, celebrados com demais entes da federação, da administração pública ou entidades privadas.

A emenda nº 19, do Sen. Eduardo Braga, altera os incisos I e III do art. 121 para excetuar o Auxílio Brasil do Teto de Gastos e da Regra de Ouro (CF, art. 167, III) apenas nos exercícios de 2023 e 2024. Inclui o § 3º no mesmo artigo para que o montante aplicado no Auxílio Brasil em 2024, corrigido pelo IPCA do mesmo ano, seja incorporado ao limite do Teto de Gastos referente ao Poder Executivo em 2025. Inclui também o § 4º para determinar que até 2024, o Presidente da República encaminhe ao Senado Federal proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União em substituição ao Teto de Gastos. Altera ainda o art. 2º da Proposta para indicar que a base de cálculo do Teto de Gastos não será



SF/22554.04994-87



alterada, com a ressalva de que a partir de 2025, haverá a incorporação ao limite citada acima.

A emenda nº 20, do Sen. Vanderlan Cardoso, altera a redação para excluir do Teto de Gastos: despesas das instituições federais de ensino; despesas das Universidades Federais; despesas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT); despesas com o fortalecimento e dinamização da agricultura familiar; despesas com o programa Farmácia Popular; despesas com o Programa Nacional de Alimentação Escolar ”.

A emenda nº 21, do Sen. Vanderlan Cardoso, excetua o Auxílio Brasil do Teto de Gastos e da Regra de Ouro apenas nos anos de 2023 e 2024 (art. 121, I).

A emenda nº 22, da Sen. Mara Gabrilli, propõe prazo de 6 meses após promulgação da Emenda Constitucional para que o Presidente da República encaminhe ao Senado Federal propostas de limites globais para a dívida consolidada da União, autoriza abertura de crédito extraordinário, de até R\$ 100 bilhões para o Auxílio Brasil e revoga o Teto de Gastos a partir da aprovação de limite para a dívida consolidada da União.

A emenda nº 23, da Sen. Mara Gabrilli, propõe planos de revisão período de gastos (*spending review*) e altera a Regra de Ouro, vedando a realização de operações de créditos que excedam o montante de investimentos realizados, nos termos de lei complementar.

A emenda nº 24, do Sen. Alessandro Vieira, prevê que lei complementar disponha sobre regime fiscal sustentável; retira do Teto de Gastos R\$ 70 bilhões do Auxílio Brasil, apenas em 2023; revoga o teto de gastos a partir da aprovação da lei complementar sobre regime fiscal sustentável.

A emenda nº 25, do Sen. Alessandro Vieira, suprime o art. 122 proposto para o ADCT que trata das solicitações da equipe de transição e das emendas apresentadas pelo relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2023.

A emenda nº 26, do Sen. Alessandro Vieira, excetua o Auxílio Brasil do Teto de Gastos somente em 2023.





A emenda nº 27, do Sen. Alessandro Vieira, prevê que lei complementar disponha sobre regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do país e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com prazo para aprovação até 17/07/2023. A partir da promulgação dessa lei, o Teto de Gastos seria revogado.

A emenda nº 28, do Sen. Alessandro Vieira, exclui do Teto de Gastos R\$ 70 bilhões destinados ao Auxílio Brasil, somente em 2023.

A emenda nº 29, do Sen. Davi Alcolumbre, destina R\$ 10,8 bilhões aos entes federados, a título de apoio financeiro a ser integralmente aplicado em saúde.

A emenda nº 30, do Sen. Carlos Portinho, altera a ementa para fazer referência direta ao programa de que trata a Lei nº 14.284/2021.

A emenda nº 31, do Sen. Carlos Portinho, exclui do Teto de Gastos despesas custeadas por recursos de doações destinadas a projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas, no âmbito do Poder Executivo. As doações precisariam ser específicas para essas finalidades.

A emenda nº 32, do Sen. Carlos Portinho, altera a redação do § 1º do art. 121 proposto para o ADCT, com o objetivo de deixar claro que a somente nos estritos limites autorizados e apenas para a ampliação do Auxílio Brasil, os atos editados em 2023 estariam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental, inclusive quanto à necessidade de compensação.

A emenda nº 33, do Sen. Carlos Portinho, exclui da proposta a expressão “e se incluem na base de cálculo estabelecidos”, presente em vários dispositivos da proposta, pois o art. 2º já dispõe que a base de cálculo do Teto de Gastos não será alterada.

A Senadora Rose de Freitas é a autora das Emendas nos 34 e 35. A Emenda no 34 exclui do Teto de Gastos as despesas com o censo demográfico.



SF/22554.04994-87



A Emenda no 35 propõe excluir o art. 122 do ADCT, instituído por esta PEC, que confere à equipe de transição a exclusividade para dispor sobre o destino do espaço fiscal decorrente da exclusão das despesas com o Auxílio Brasil do Teto de Gastos.

A Emenda no 36, do Senador Rogério de Carvalho, propõe excluir do Teto de Gastos as despesas com fiscalização trabalhista, quando custeadas pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

As Emendas nos 37, 38 e 39 são de autoria do Senador Weverton.

A Emenda no 37 exclui do Teto de Gastos as despesas das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) custeadas por receitas próprias, de doações, convênios, contratos ou outras fontes, celebrados com demais entes da Federação, da Administração Pública ou entidades privadas.

A Emenda no 38 exclui do Teto de Gastos as despesas com pagamento de aposentadorias, pensões e benefícios sociais do Regime Geral de Previdência Social cujo período de requisição e direito tenha sido feito até dezembro de 2022, assim como as aposentadorias, pensões e benefícios sociais atrasadas ou em questionamento dos exercícios anteriores a 2023.

A Emenda no 39 também propõe excluir despesas do Teto de Gastos. No caso, aquelas direcionadas para alimentação escolar.

A Emenda no 40 tem como autor o Senador Alessandro Vieira. As principais inovações sugeridas por essa Emenda em relação à PEC 32 são a proposição, por parte do Poder Executivo, de um novo arcabouço fiscal sustentável; autoriza o dispêndio extra de R\$ 70 bilhões em 2023, para gastos com programas de transferência de rendas, e mantém a exclusão do Teto de Gastos, já prevista na PEC 32, de despesas com projetos socioambientais e de instituições de ensino.



SF/22554.04994-87



A Senador Rose de Freitas propôs também as Emendas de nº 41 e 42.

A Emenda nº 41 exclui do Teto de Gastos as despesas com educação incorridas pelas universidades federais e institutos federais de educação.

Já a Emenda nº 42 propõe excluir do Teto de Gastos as despesas da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa.

O Senador Flávio Bolsonaro é o autor da Emenda de nº 43. Essa Emenda suprime as alterações propostas pela PEC aos artigos 107 do ADCT, bem como o art. 122. Limita em R\$ 55 bilhões os gastos adicionais para programas de transferência de renda, a serem utilizados para pagar o benefício extra de R\$ 200,00 do Auxílio Brasil em 2023. Esse valor não integraria o Teto de Gastos, não seria computado no cálculo do superávit primário previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023 e não se submeteria às exigências de compensações fiscais, previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Emenda nº 44 também é de autoria da Senadora Rose de Freitas, repete o conteúdo da Emenda nº 42, com ajuste de redação, excluindo, do Teto de Gastos, as despesas da Embrapa.

A Emenda nº 45, de autoria da Senadora Soraya Thronicke, insere art. 164-B na Constituição, para instituir o Regime Fiscal Sustentável, semelhante ao proposto pela Emenda nº PEC nº 34, de 2022.

A Emenda nº 46, do Senador Carlos Portinho, exclui do Teto de Gastos as despesas das Instituições Federais de Ensino.

A Emenda nº 47, de autoria do Senador Plínio Valério, limita a 2023 as exceções criadas ao Teto de Gastos.

A Emenda nº 48, de autoria do Senador Carlos Portinho, cria as seguintes exceções ao Teto de Gastos, somente para 2023, as seguintes



SF/22554.04994-87



despesas: R\$ 53 bilhões para programas de transferência de renda; R\$ 3 bilhões para o programa de farmácia popular; R\$ 7 bilhões para o piso salarial nacional da enfermagem; R\$ 12 bilhões de auxílio para caminhoneiros; R\$ 1 bilhão para programas habitacionais; e R\$ 2 bilhões para auxílio gás.

É o relatório.

II – ANÁLISE

O art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) atribui à CCJ competência para opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das proposições que lhe forem submetidas. Já o art. 356 do RISF garante à CCJ competência privativa para emitir parecer sobre propostas de emenda à Constituição, inclusive no que se refere ao mérito.

Apesar de reconhecermos o mérito da PEC nº 31, de 2022, em especial, da necessidade de definirmos uma nova âncora fiscal, entendemos que este não é o momento adequado para detalhar como será essa âncora. Certamente, a proposta de fixar um limite para a dívida pública merecerá toda a atenção no debate futuro, e não devemos, sob hipótese alguma, descartá-la de pronto. Entretanto, falta, nesse período de transição, o tempo necessário para avaliar essa e outras propostas para a âncora fiscal que, certamente, irão surgir ao longo dos debates. Por esta razão, como detalhamos adiante, fixaremos um prazo máximo para que o novo governo apresente uma proposta para um regime fiscal sustentável.

A PEC nº 32, de 2022, atende as seguintes condições estipuladas pelo art. 60 da CF: i) conta com o apoio de mais de um terço dos Senadores; ii) alvitra a modificação da Lei Maior em um cenário de ausência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio; iii) não objetiva suprimir as cláusulas pétreas, quais sejam, a forma federativa de



SF/22554.04994-87



Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais; e iv) não trata de assunto contido em proposta rejeitada ou prejudicada nesta sessão legislativa.

A proposição cumpre os requisitos de juridicidade, pois inova o ordenamento jurídico e é dotada de abstratividade, coercibilidade, generalidade e imperatividade. Cumpre ainda as regras de técnica legislativa constantes da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, com fundamento no art. 59 da CF.

Quanto ao mérito, nos posicionamos pela aprovação da matéria, com as modificações que explicitaremos a seguir e que redundaram no Substitutivo que agora apresentamos.

Nos termos do Substitutivo, modificamos a Ementa para adequá-la ao que efetivamente propomos, excluindo a referência constante da proposta original a denominação de programa de transferência de renda ainda não estabelecido por lei.

O art. 1º da proposta insere o § 6º-A no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT para excluir do Teto de Gastos as despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas, no âmbito do Executivo, custeadas com doações e as despesas das instituições federais de ensino custeadas por receitas próprias, de doações ou de convênios. A inovação é importante porque gerará estímulos para a busca de novas formas de financiamento para as áreas de meio ambiente e educação. O efeito fiscal da realização dessas despesas realizadas com recursos próprios, doações e convênios é nulo, porque a despesa é realizada na medida que há receitas equivalentes. Julgamos oportuno, contudo, acrescentar à lista de exceções as despesas financiadas por recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais que tiveram como origem desastres ambientais. Um exemplo seria um possível acordo em que a Vale compensaria a União pelo desastre de Mariana.

Ainda nesta mesma linha, propomos, além do que já consta da proposta original, a exclusão, do Teto de Gastos, das despesas custeadas com recursos oriundos de operações financeiras com organismos multilaterais dos quais o Brasil faça parte, destinados a financiar ou garantir projetos de investimento em infraestrutura, constantes do Plano Integrado de Transportes e considerados prioritários por órgão colegiado do setor.





Além da indiscutível importância da promoção de investimentos em infraestrutura é preciso também avaliar que, segundo a atual normatização, a obtenção e aplicação de recursos oriundos de operações financeiras com organismos multilaterais constrange, mediante contingenciamento de valores, o orçamento público dos entes públicos que deveriam ser beneficiados pelo recebimento dos valores.

Na prática, a burocracia exigida para a obtenção de recursos em operações financeiras com bancos multilaterais somada ao fato de que o orçamento destinado àquele ente público sofre redução tem criado uma lógica inadequada em que se trabalha para a obtenção de um recurso que não permite a expansão orçamentária necessária ao financiamento ou garantias em obras de infraestrutura.

A redação ora proposta permite aprimorar o funcionamento de modo a garantir que as operações financeiras efetivamente possam ingressar na forma de investimentos em infraestrutura. Observe-se que, por cuidado e restrição qualitativa ao propósito, a redação propõe que tais recursos possam apenas ser empregados em investimentos qualificados e reconhecidamente, por um órgão colegiado de Ministros, tenham alcançado o maior nível de importância legalmente possível: a qualificação pelo Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos, ou outro órgão que venha a substituí-lo.

Assim sendo, a geração de empregos e renda possível pela realização dos investimentos, quer seja pelo ingresso de recursos, quer seja pela resolução da questão de garantias de financiabilidade dos projetos, estará bem dirigida.

Propomos também que sejam excetuadas do Teto de Gastos as despesas custeadas por recursos oriundos de transferências dos demais entes da Federação para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia. Isso permitirá a realização de obras pelos batalhões de engenharia de construções do Exército em convênios com estados e municípios.

Quanto ao § 6º-B da proposta, que exclui do Teto de Gastos investimentos equivalentes ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária, limitadas a 6,5% do excesso de mesma natureza verificado em 2021, consideramos bastante meritório porque o Teto de Gastos tem tido, como um efeito colateral, a compressão das despesas discricionárias, especialmente dos investimentos.



SF/22554.04994-87



De acordo com a redação que propomos, a regra valerá a partir do exercício de 2022. Fizemos também um ajuste na redação para excluir a expressão “e se incluem na base de cálculo”, pois entendemos que o disposto no art. 2º da proposta já deixa claro que a base de cálculo do Teto de Gastos não será alterada.

No § 6º-C que ora propomos, mantém-se a ressalva segundo a qual, em 2023, essas despesas com investimentos, até o limite estabelecido, não serão consideradas para fins de verificação da meta de resultado primário estabelecida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023.

Reconhecemos a importância do socorro à população em situação de vulnerabilidade social com o programa de transferência de renda atualmente denominado “Auxílio Brasil”, que, segundo a justificação da proposta, com as alterações que o novo governo pretende implementar (manutenção do benefício em R\$ 600,00, mais adicional de R\$ 150,00 por criança até 6 anos), está estimado em R\$ 175 bilhões para 2023. Optamos por acrescentar R\$ 175 bilhões por ano ao limite do Teto de Gastos referente ao Poder Executivo nos anos de 2023 e 2024, em vez de excetuar o programa do Teto de Gastos. Até o referido montante, as despesas não serão consideradas na verificação do resultado primário em 2023 e estarão também ressalvadas da Regra de Ouro (CF, art. 167, III) nos exercícios de 2023 e 2024 (na forma do art. 2º do Substitutivo).

Mantivemos as regras dos parágrafos do art. 121 proposto para o ADCT, que dispensam os atos relativos ao programa de transferência de renda da observação das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental, inclusive quanto à necessidade de compensação, desde que seus efeitos se iniciem em 2023, na forma do art. 3º do Substitutivo.

Quanto à utilização do montante acrescido ao Teto de Gastos em 2023, na forma do art. 4º do Substitutivo, incluímos previsão de que as comissões permanentes do Congresso Nacional também possam, assim como a equipe de transição, fazer solicitações ao relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária de 2023, que fica autorizado a apresentar emendas para atender a essas solicitações. Como já constava da proposta, essas emendas não estarão sujeitas aos limites aplicáveis às emendas ao projeto de lei orçamentária e devem ser classificadas como despesas primárias obrigatórias (RP 1) ou despesas primárias discricionárias (RP 2).



SF/22554.04994-87



Considerando a louvável preocupação externada pelos nobres colegas parlamentares quanto à sustentabilidade fiscal, trazemos ao texto, na forma do art. 5º do Substitutivo, uma inovação em relação ao que foi originalmente proposto. Trata-se da previsão de uma lei complementar para instituição de regime fiscal sustentável (um novo arcabouço fiscal), inspirada na PEC nº 34, de 2022, que deverá ser encaminhada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até 31/12/2023, com o objetivo de garantir a estabilidade macroeconômica do país e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico. Também de forma similar à proposta pela referida PEC nº 34, com a sanção dessa lei, serão revogados os arts. 106, 107, 109, 110, 111, 112 e 114 do ADCT, que tratam do Teto de Gastos.

Mantivemos o conteúdo do art. 2º da proposta, segundo o qual a base de cálculo do Teto de Gastos não é alterada (art. 6º do Substitutivo).

Também promovemos uma alteração na redação no art. 107-A do ADCT para incluir, no próprio texto do dispositivo, a regra de atualização do limite com pagamentos em virtude de sentença judiciária. O dispositivo vigente faz remissão ao art. 107, § 1º, do ADCT, que trata da forma de correção do Teto de Gastos. Com a possibilidade de revogação do Teto de Gastos a partir da sanção da lei complementar que institua regime fiscal sustentável, entendemos que seria melhor incluir a forma de correção no próprio texto do dispositivo. Mantendo-se o atual regime de pagamentos de precatórios.

Adicionalmente, promovemos a extensão da Desvinculação de Recursos da União (DRU) até 31/12/2024, com o objetivo de permitir a compatibilização de fontes de recursos com a expansão do Teto de Gastos.

Apresentaremos a seguir algumas considerações sobre aspectos econômicos relativos à PEC. Uma dúvida que naturalmente surge em propostas como a desta PEC é sobre seus impactos macroeconômicos. Uma parte dos economistas tende a ver com grande preocupação flexibilizações no teto de gastos, como se isso implicasse, necessariamente, um descontrole fiscal, levando a dívida pública a uma trajetória insustentável.

Não compartilhamos dessa visão. Em verdade, conforme explicaremos nos próximos parágrafos, a flexibilização do teto de gastos não implica descontrole fiscal. Pelo contrário, contribuirá para que a combalida economia brasileira saia desse ciclo de baixo crescimento que se iniciou no



SF/22554.04994-87



final de 2014 e que, passados oito anos, ainda não conseguimos nos desvencilhar.

Em primeiro lugar, é importante reconhecer que o Teto de Gastos não consegue, há muito, ser uma âncora fiscal crível. Quando da aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, o quadro político do País era outro. Sabia-se, na ocasião, que seria difícil manter o Teto de Gastos por tanto tempo em decorrência de pressões por aumento do provimento dos serviços públicos. Entre outros, aspectos demográficos, que produziram o crescimento vegetativo de algumas despesas, como associadas à previdência e à saúde, e comprimiram, no limite, a zero, o espaço para despesas discricionárias, notadamente, os investimentos. Nesse cenário, o teto de gastos, em vez de promotor, se transformaria em um obstáculo para o desenvolvimento e crescimento econômico. Contudo, para evitar esse cenário, contava-se, na ocasião, com a possibilidade de reformas que limitariam o crescimento de determinadas despesas.

Sem entrar no mérito do que ocorreu, o fato é que as poucas reformas concretizadas foram insuficientes para evitar a tendência de supressão do espaço fiscal para despesas discricionárias. Não é por menos que, nos últimos anos, nada menos que cinco PECs flexibilizando o teto de gastos foram promulgadas. A economia brasileira tem sido capaz de absorver essa expansão de gastos sem gerar o círculo vicioso temido pelos economistas liberais descrito pela sequência “aumento de desconfiança, seguido de redução de gastos privados, que reduz a renda, o que exige aumento de gastos públicos direcionados à seguridade social, o que gera novo aumento da desconfiança”.

Esta PEC nº 32, de 2022, nos termos do Substitutivo, amplia o limite do Teto de Gastos em R\$ 175 bilhões nos anos de 2023 e 2024 e abre margem de R\$ 23,9 bilhões, por dentro do Teto de Gastos, considerando despesas orçadas no Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e que estão sendo excetuadas do limite (investimentos até R\$ 22,97 bilhões). Portanto, o impacto fiscal total é da ordem de R\$ 198,9 bilhões.

Não obstante, a situação hoje é mais confortável do que aquela que motivou as emendas constitucionais anteriores que flexibilizaram o teto de gastos. A relação dívida pública/PIB, após atingir o máximo de 89,0% em fevereiro de 2021, vem caindo continuamente e se encontra em 77,1% em setembro de 2022 (dado mais recente, de acordo com a IFI). Ou seja, em apenas vinte meses foi possível reduzir em quase doze pontos percentuais a



SF/22554.04994-87



relação dívida/PIB. Destaque-se que a leitura mais recente é praticamente igual ao nível observado em março de 2020, 77,0%, quando se iniciou a pandemia. Ou seja, a despeito das centenas de bilhões de reais necessárias para mitigar os profundos impactos da covid-19, foi possível manejar a macroeconomia de forma a impedir o superendividamento do governo.

Vale lembrar que a PEC nº 32, de 2022, não promoverá um aumento da relação despesas/PIB em relação ao valor observado neste ano. Ou seja, a PEC não pretende expandir os gastos públicos como proporção do PIB. A PEC busca, tão somente, impedir que sejam encolhidos para satisfazer a regra do teto de gastos que, apesar de seus méritos, conforme afirmamos anteriormente, tornou-se anacrônica e um obstáculo para o crescimento da economia.

Além de não comprometer a sustentabilidade da dívida, os gastos adicionais propiciados por esta PEC poderão, em verdade, ampliar a capacidade de pagamento do governo. Projeta-se em R\$ 69,3 bilhões a expansão do Programa Auxílio Brasil (ou do que vier a substituí-lo). A teoria keynesiana tradicional, bem como a chamada Teoria Monetária Moderna (ou MMT) enfatizam o papel central da política fiscal (em contraposição à política monetária) para recuperar a economia de um país. Mais especificamente, recomendam a expansão de gastos públicos sem a devida compensação na forma de elevação de tributos. Potencializa-se, dessa forma, o efeito multiplicador de tais gastos. Como é frequentemente ensinado nos cursos de economia, a transferência de renda para as camadas mais pobres da população estimula o consumo, o que, em um contexto de elevado desemprego, permite a expansão da produção sem pressões significativas sobre o custo do trabalho. Vale lembrar que, a despeito da recente melhora no mercado de trabalho, com a taxa de desemprego apresentando uma trajetória consistente de queda, atingindo 8,3% em novembro deste ano, seu nível encontra-se muito acima do que pode ser considerado uma situação de pleno emprego. Apesar de não haver consenso sobre qual seria a taxa de desemprego quando a economia se encontra em pleno emprego, mesmo estimativas mais conservadoras apontam para valores inferiores a 5%. Há, portanto, muito o que se recuperar no mercado de trabalho para que possamos considerar que nossa economia se encontra em pleno emprego.

Cabe também enfatizar, como apontam alguns adeptos da MMT, que o aumento de gastos públicos não pode provocar crise de desconfiança em países que emitem dívida na própria moeda. Ou seja, se o financiamento das despesas fosse feito em moeda estrangeira, seria



SF/22554.04994-87



justificável uma preocupação com a solvência do País. Mas como os títulos emitidos pelo Tesouro Nacional são em reais, não existe a possibilidade de o governo não pagar.

Neste cenário de elevado desemprego e baixo crescimento, o aumento de gastos públicos é capaz de gerar maior renda sem inflação. O aumento da produção, por sua vez, propicia aumento da arrecadação tributária, tornando a trajetória da dívida mais sustentável. Gera-se, assim, um círculo virtuoso. Matematicamente, a relação dívida/PIB cai porque a expansão de gastos atua aumentando o PIB, ou seja, o denominador da fração.

Adicionalmente, parte da flexibilização do teto de gastos – R\$ R\$ 22,97 bilhões – deverá ser utilizada para financiar investimentos. Gastos com investimentos, assim como gastos com benefícios sociais, permitem aumentar a renda por mecanismos similares ao apontado anteriormente: maior investimento aumenta a demanda por bens de capital e por trabalho, estimulando a indústria e o consumo, gerando mais tributos, o que leva a aumentos adicionais da renda etc. Além do impacto associado ao efeito multiplicador, o aumento de investimentos é necessário para ampliar a capacidade produtiva da economia e, com isso, nossa capacidade de crescer de forma sustentável, sem pressionar a inflação.

Vale destacar que a necessidade de aumentar a taxa de investimento é particularmente urgente no Brasil. No segundo trimestre de 2022, de acordo com o IBGE, a taxa de investimento atingiu 18,7%, valor excepcionalmente alto quando se compara com a média dos últimos cinco anos, de 16%. Mas é um valor insuficiente para promover o desenvolvimento sustentável. Os países emergentes do leste asiático, que são os que apresentam maior taxa de crescimento, são também os que investem mais, com percentuais que, frequentemente, ultrapassam os 30% de seus respectivos PIBs.

Em síntese, a flexibilização do teto de gastos, além de ser meritória, ao permitir a expansão de gastos sociais e de investimentos, permite que o Brasil volte a encontrar o caminho do crescimento econômico com justiça social.





III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa da PEC nº 32, de 2022, e, no mérito, pela sua aprovação, na forma do seguinte substitutivo, com acolhimento parcial das PECs nº 31, 33 e 34, de 2022 e integral ou parcial das emendas nºs 01, 03, 05, 07, 09, 10, 11, 12, 14, 18, 19, 21, 24, 27, 30, 33, 40, 45, 46 e 48 com rejeição das demais emendas.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

EMENDA Nº ☐ CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2022

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no artigo 107, define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023 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 O § 1º do art. 155 da Constituição Federal passa a vigor acrescido do seguinte inciso V:

“Art. 155

.....





§ 1º

.....

V – não incidirá sobre as doações destinadas, no âmbito do Poder Executivo da União, a projetos socioambientais ou aos destinados a mitigar os efeitos das mudanças climáticas, e às Instituições Federais de Ensino.

.....” (NR)

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2024, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

.....”(NR)

Art. 107.

.....

§ 6º-A Não se incluem no limite estabelecido no inciso I do **caput** deste artigo, a partir do exercício financeiro de 2023:

I – despesas custeadas com recursos oriundos de operações financeiras com organismos multilaterais dos quais o Brasil faça parte, destinados a financiar ou garantir projetos de investimento em infraestrutura, constantes de plano integrado de transportes e considerados prioritários por órgão colegiado do setor;

II - despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas custeadas por recursos de doações, bem como despesas com projetos custeados com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados em função de desastres ambientais;

III - despesas das instituições federais de ensino e da Fundação Oswaldo Cruz custeadas por receitas próprias, de doações ou de convênios celebrados com demais entes da Federação ou entidades privadas;



SF/22554.04994-87



IV - despesas custeadas por recursos oriundos de transferências dos demais entes da Federação para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia.

§ 6º-B Não se incluem no limite estabelecido no inciso I do **caput** deste artigo as despesas com investimentos em montante que corresponda ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária, limitadas a 6,5% (seis inteiros e cinco décimos por cento) do excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021.

§ 6º-C As despesas previstas no § 6º-B não serão consideradas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário estabelecida no **caput** do art. 2º da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022.

.....”(NR)

“Art. 107-A. Até o fim de 2026, fica estabelecido, para cada exercício financeiro, limite para alocação na proposta orçamentária das despesas com pagamentos em virtude de sentença judiciária de que trata o art. 100 da Constituição Federal, equivalente ao valor da despesa paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigido, para o exercício de 2017, em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento) e, para os exercícios posteriores, pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, apurado no exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, devendo o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o respectivo limite ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal, a ser calculado da seguinte forma:

.....” (NR)

Art. 3º O limite estabelecido no inciso I do **caput** do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias fica acrescido em R\$ 175.000.000.000,00 (cento e setenta e cinco bilhões de reais) para os exercícios financeiros de 2023 e de 2024.

Parágrafo único. As despesas decorrentes do aumento de limite previsto no **caput** não serão consideradas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário estabelecida no **caput** do art. 2º da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022, e ficam ressalvadas, nos exercícios financeiros de 2023 e de 2024, do disposto no inciso III do **caput** do art. 167 da Constituição Federal.



SF/22554.04994-87



Art. 4º Os atos editados em 2023 relativos ao programa de que trata o art. 2º da Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, ou ao programa que vier a substituí-lo, e ao programa auxílio Gás dos Brasileiros, de que trata a Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental, inclusive quanto à necessidade de compensação.

Parágrafo único. O disposto no **caput** deste artigo não se aplica a atos cujos efeitos financeiros tenham início a partir do exercício de 2024.

Art. 5º Para o exercício financeiro de 2023, a ampliação de dotações orçamentárias sujeitas ao limite previsto no inciso I do caput do art. 107 do ADCT prevista nesta Emenda Constitucional poderá ser destinada ao atendimento de solicitações da equipe de transição de que trata a Lei nº 10.609, de 20 de dezembro de 2002, e das comissões permanentes do Congresso Nacional ou de suas Casas.

§ 1º Fica o relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 autorizado a apresentar emendas para a ampliação de dotações orçamentárias referida no caput deste artigo.

§ 2º As emendas referidas no § 1º deste artigo:

I - não se sujeitam aos limites aplicáveis às emendas ao projeto de lei orçamentária;

II – devem ser classificadas de acordo com as alíneas “a” ou “b” do inciso II do § 4º do art. 7º da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022.

§ 3º O disposto no **caput** deste artigo não impede os cancelamentos necessários à abertura de créditos adicionais.

§ 4º As ações diretamente voltadas para políticas públicas para mulheres deverão constar entre as diretrizes sobre como a margem aberta será empregada.

Art. 6º O Presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até 31 de dezembro de 2023, projeto de lei complementar com objetivo de instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do país e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico.

Parágrafo único. Após a sanção da lei complementar prevista no **caput** deste artigo, revogam-se os arts. 106, 107, 109, 110, 111, 112 e 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.



SF/22554.04994-87



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALEXANDRE SILVEIRA

Art. 7º O disposto nesta Emenda Constitucional não altera a base de cálculo estabelecida no § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 8º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em de dezembro de 2022



SF/22554.04994-87