



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

## PARECER Nº 21, DE 2021 - PLEN/SF

De PLENÁRIO, em substituição à 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, 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.*

Relator: Senador **MARCIO BITTAR**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário, em substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 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, 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.*

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).





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

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 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.



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

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.

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



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

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.

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



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

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 Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

– 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 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.

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.





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

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 acrescentar 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 excederem 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 com o 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 conterà 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



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

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 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.



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

Apresentada em 5 de novembro de 2019, a relatoria da PEC foi distribuída ao Senador Oriovisto Guimarães, que apresentou o seu relatório inicial em 29 de novembro do mesmo ano, o qual foi posteriormente reformulado, nos termos do novo relatório oferecido em 10 de dezembro último. Em 10 e 12 de março de 2020, houve a realização de audiências públicas destinadas a instruir a matéria, da qual participaram representantes de diversas associações de servidores públicos e entidades da sociedade civil. Infelizmente a pandemia da covid-19 impediu a deliberação da matéria nos últimos meses. Em 23 de setembro de 2020, coube a mim a tarefa de relatar a PEC após a sua redistribuição. De antemão, esclareço que aproveito parte considerável do brilhante trabalho desenvolvido anteriormente pelo Senador Oriovisto Guimarães, sem prejuízo de que temas eventualmente não tratados no momento na PEC nº 186 sejam oportunamente abordados na PEC nº 188, de 2019, também sob minha relatoria.

## II – ANÁLISE

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 produto interno bruto (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.

Mais ainda, considero que 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. Em função disso, o caminho para superar as dificuldades do presente não pode ser outro que um





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

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 insculpido 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 recente 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 (DBGG), calculada pela metodologia do Banco Central, aumentou de 56,3% do PIB para 76,5% 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



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

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 daqueles 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.



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

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.

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 (CF, art. 60, § 4º, I a IV). 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 serão 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





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

previsão da PEC nº 186, de 2019, constitua ofensa a cláusula pétrea. 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 viesse 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. Todavia, em virtude do caráter polêmico da medida **quanto ao mérito**, estamos sugerindo sua exclusão, pelas razões explanadas na seção “d”.

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





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

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 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. Mais adiante proporemos algumas alterações a esse arcabouço fiscal.

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. 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 fiscal relevante. Já no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, e prestigiando a autonomia desses entes federados, nenhuma das medidas será





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

implementada automaticamente. Uma vez verificado o pressuposto de fato, sua implementação dependerá de decisão do Chefe do Poder Executivo local. 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 preservá-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.





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

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 justificção 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.

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.

Ainda quanto à redução remuneratória, cumpre mencionar que a PEC também a prevê como medida a ser adotada no caso de extrapolação 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 extrapolação 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.

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



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

sustentabilidade, 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. 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 descortine. 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.

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

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

Em nosso relatório, acolhemos e aprimoramos os diversos mecanismos de ajuste fiscal propostos. Tais mecanismos, ao controlar as despesas obrigatórias, garantirão a viabilidade do teto de gastos, e abrirão espaço para a preservação dos serviços públicos e dos investimentos, fundamentais para a recuperação do crescimento econômico e do emprego e da renda.

Nesse sentido, optamos por associar, na esfera federal, a aplicação dos mecanismos de ajuste fiscal ao descumprimento de um espaço fiscal mínimo para a execução de despesas discricionárias, em vez de associar os atos de controle das contas públicas ao descumprimento da regra de ouro. Basicamente, a proposta determina que cada Poder e órgão sujeito ao NRF aplique as medidas, suspensões e vedações cabíveis sempre que, na aprovação da lei orçamentária anual, se verifique que, no âmbito das despesas sujeitas ao teto, a proporção de despesas primárias obrigatórias seja superior a 95% do total de despesas primárias. Existem



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

duas razões principais para isso. De um lado, o NRF implica o cumprimento do limite de despesas primárias desde a aprovação do orçamento, com o fito de impedir um crescimento descontrolado das despesas a ele submetidas. Todavia, como as despesas primárias obrigatórias têm crescido ano após ano acima da taxa de inflação, o cumprimento dos limites de despesas primárias tem exigido a redução contínua das despesas discricionárias.

Isto é, as despesas obrigatórias têm expulsado do orçamento federal as despesas com investimentos e com o custeio da máquina pública. É nítida a tendência de o investimento na esfera federal ser nulo nos anos seguintes. Em 2016, o investimento total correspondeu a 1% do PIB; em 2018, a 0,8% do PIB; e, em 2020, corresponderia a aproximadamente 0,4% do PIB. Também é preocupante o aprofundamento da redução das despesas de custeio administrativo. Gastos com, por exemplo, serviços de tecnologia da informação e material de consumo devem ser racionalizados, mas não podem ser reduzidos ao ponto de tornar inviável a prestação de serviços públicos para a população. Daí a ideia de se antecipar o início das vedações para o controle das despesas primárias obrigatórias, particularmente das despesas com pessoal, a fim de se preservar um nível mínimo de execução de despesas discricionárias concomitante à manutenção do teto de gastos.

De outro lado, a escolha da regra de ouro como critério para a adoção de mecanismos de emergência fiscal não guarda relação tempestiva com o processo de endividamento público. A elevação substancial da DBGG em 20,2 pontos percentuais do PIB no período de 2014 a 2018 ocorreu a despeito da regra de ouro ter sido cumprida em todos os anos nesse intervalo de tempo. Como se sabe, o seu descumprimento somente ocorreu a partir de 2019. O contrário acontece com o NRF. O controle do ritmo de crescimento da despesa primária federal é uma sinalização crível para os agentes econômicos que a dívida pública seguirá sendo sustentável enquanto o teto estiver vigente.

Fizemos também diversos aprimoramentos de técnica legislativa. 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. Além do mais, a disciplina das medidas de austeridade no âmbito de Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma proposta originalmente pelo art. 167-B, é ajustada na





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

reformulação do art. 167-A, após a correção de lapsos de técnica legislativa e a simplificação do texto.

Ainda quanto aos mecanismos de ajuste nos outros entes federados, é patente a necessidade de modificar o comando do § 3º do original art. 167-B, que a proposição insere no texto constitucional. Ambos autorizam o Chefe do Poder Executivo a, mesmo quando as despesas correntes não excederem 95% das receitas 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 do dispositivo, em si mesma, ser criticável, o conteúdo da norma, tal como se apresenta, é desarrazoado.

O dispositivo mencionado não vincula a adoção das medidas de ajuste a qualquer situação objetiva que se revista de gravidade suficiente a justificá-la. 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, ficarão vedados, entre outros, a admissão de pessoal, o reajuste de remunerações e a criação e o aumento de 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, o dispositivo fixa prazo para a deliberação legislativa sobre as medidas, as quais possuem eficácia imediata, mas não estabelecem as consequências jurídicas para o caso de inércia 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 superar 85% e não exceder 95% da receita corrente 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, sujeita à confirmação, pelo Poder Legislativo, em





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

regime de urgência, no prazo de 180 dias, sob pena de perda de 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.

Ainda que tenhamos acolhido em nosso relatório a maior parte das medidas de ajuste fiscal propostas, é preciso reconhecer que a atual situação do país – bastante diferente daquela existente quando do encaminhamento da PEC – nos exige detida reflexão. A pandemia da covid-19 demandou e segue demandando a máxima capacidade de trabalho do serviço público – em todas as esferas e em todas as áreas, pois nada se realiza de forma hermética ou isolada. O que pudemos presenciar, aliás, com tristeza, foi que por momentos nem todos os recursos humanos e materiais do serviço público foram suficientes para atender a enorme demanda da população.

Assim, é forçoso reconhecer que a pandemia alterou de forma radical o cenário, com importantes repercussões na apreciação da presente matéria. Nesse ponto, referimo-nos aos dispositivos que permitiam a redução da jornada de trabalho dos servidores, com correspondente redução de sua remuneração. Essa foi uma proposta que saudamos quando de sua apresentação, por viabilizar um ajuste fiscal imediato, mas que não mais visualizamos como viável na presente situação. Neste grave momento da Nação, cujas consequências não se extinguirão rapidamente, é preciso evitar qualquer forma de prejuízo na prestação dos serviços públicos, e a medida proposta traria um risco ao qual não devemos expor a população brasileira.

Também visando a incorporar os aprendizados da pandemia, incluímos nas medidas de ajuste fiscal determinadas flexibilizações, essencialmente oriundas da bem-sucedida experiência ocorrida com a Lei Complementar nº 173, de 2020. Nesse sentido, ampliamos as possibilidades de admissão de pessoal, permitindo, por exemplo, contratações temporárias. Da mesma forma, excepcionamos das vedações a criação de cargos, as contratações, a criação e o reajuste de despesas obrigatórias e a criação de renúncias fiscais caso sejam realizadas como medida de enfrentamento a calamidade pública reconhecida pelo Poder Legislativo, desde que sua vigência e efeitos não



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

ultrapassem a duração da situação que os justifica. Assim, aperfeiçoamos as medidas de ajuste fiscal, tornando-as mais adaptáveis a diferentes situações.

Ousamos, ainda, avançar em outro ponto que sabemos complexo, mas inevitável: a discussão sobre os benefícios tributários. Não poderíamos deixar de colocar luz sobre esse tema que, apenas no plano federal, revolve mais de R\$ 300 bilhões anuais. Tais favores foram sendo concedidos ao longo do tempo, em circunstâncias econômicas radicalmente diferentes das atuais, e mantiveram-se em função da constelação de interesses que naturalmente criam. É preciso, porém, revisar-lhes a conveniência e oportunidade no atual momento de crise, e desde já impor também a esses beneficiários uma parcela (ainda que pequena em relação aos demais) dos sacrifícios que a todos se faz mister distribuir para a solução do atual impasse orçamentário e financeiro.

Assim, estabelecemos que o Presidente da República, em até seis meses após a promulgação da Emenda Constitucional, terá que enviar ao Congresso Nacional plano de redução desses benefícios. Tal plano terá que atender duas metas: primeiro, terá que propiciar uma redução de pelo menos 10%, em termos anualizados, do atual montante de benefícios, já no primeiro ano; segundo, terá que promover uma redução do montante de benefícios de forma que, em até oito anos, ele não ultrapasse 2% do PIB. Dessa forma, essa medida poderá dar importante contribuição para a progressiva redução do déficit primário, melhorando assim as condições de sustentabilidade de nossa dívida pública.

Estão ressalvados de inserção nessas metas de redução alguns benefícios: os regimes especiais de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte (como o atual “Simples”) e os concedidos a entidades sem fins lucrativos na sua atividade finalística (refletindo-lhes a isenção que, na dimensão tributária, já é garantida constitucionalmente), os fundos de aplicação em desenvolvimento regional (FNO, FNE, FCO), a Zona Franca de Manaus, as desonerações que incidam sobre os produtos da cesta básica e aquelas relativas ao PROUNI.

Uma vez que tivemos a honra de também recebermos a relatoria da Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019, consideramos oportuno trazermos para este Relatório alguns de seus mais relevantes debates. Um deles diz respeito, sem dúvida, à excessiva rigidez do orçamento público derivada da



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

multiplicidade de vinculações de receitas. Para enfrentar essa questão, a PEC nº 188, de 2019 estabelece, na alteração que propõe do inciso IV do art. 167 da Constituição, a regra geral da não vinculação das receitas públicas, diferente do texto atual, que dispõe apenas, como norma geral, sobre vedação à vinculação de receitas de impostos. A consequência natural de a regra geral passar a ser mais abrangente é o aumento do rol das exceções. Nesse sentido, além de concordarmos com as exceções originalmente previstas, acrescentamos outras que nos pareceram imprescindíveis, tais como as receitas provenientes de transferências para o atendimento de finalidades determinadas, as relativas ao FIES e as destinadas ao pagamento de dívida pública, ao FAT, ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social e a outros fundos que a Comissão de Constituição e Justiça desta Casa já havia ressaltado quando da aprovação do Parecer à Emenda à Constituição nº 187, de 2019. Além disso, ajustamos o texto para manter a atual possibilidade de vinculação de receitas para ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, e 212 da Constituição Federal.

Outro debate de grande relevância trazido na PEC nº 188, de 2019, foi o referente aos pisos de despesas com saúde e educação. Lá, foi proposta uma forma de compensação desses pisos, o que consideramos, sem dúvida, um passo na direção correta: a de aumentar a autonomia dos gestores públicos a fim de que possam atender às reais necessidades da sociedade, reduzindo assim amarras que representam desperdício dos escassos recursos públicos. Entendemos, no entanto, que se trata de um avanço insuficiente. Afinal, a flexibilização proposta é, de fato, muito tímida, pois, ao consolidar as duas áreas, a exigência de despesa mínima se mantém a mesma. Não se cria, portanto, espaço adicional para o atendimento de inúmeras outras demandas sociais, que hoje precisam se contentar com migalhas orçamentárias.

Acima de tudo, é inadequado e irreal buscar a imposição de regras rígidas e inflexíveis para toda a Federação. Brasília não deve ter o poder de ditar como cada estado e cada município deve alocar seus recursos. Essa tutela excessiva, às raias da ingerência, enfraquece nossa democracia, ao impedir que a população possa soberanamente fazer suas escolhas de políticas públicas. As realidades em nosso país continental são heterogêneas, múltiplas, díspares, e, para se lhes fazer frente, demandam as mais variadas alocações orçamentárias, o que somente pode ocorrer em um cenário de flexibilidade orçamentária. O Brasil hoje, sabemos, está na posição diametralmente oposta – como bem ilustrado na





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

Justificação da PEC, somos os recordistas em rigidez orçamentária na América Latina, com espantosos 94% dos recursos carimbados!

Assim, seguimos na compreensão de que o melhor para o país seria a supressão desses pisos do texto constitucional. Percebemos, no entanto, que esse debate ainda não está devidamente amadurecido na sociedade brasileira para que possamos dar um passo nessa direção. Dessa forma, visando não criar um óbice que paralisaria as importantíssimas questões em discussão nesta PEC, decidimos por retirar a proposta de extinção dos pisos de nosso Relatório.

O Substitutivo que aqui propomos, ainda que consideradas algumas flexibilizações feitas, constitui um importante avanço em nosso marco fiscal. Este amplo conjunto de reformas assegurará a solidez das contas públicas, trazendo confiança aos agentes econômicos e contribuindo decisivamente para o nosso desenvolvimento. E, dessa forma, permitirá maior potência para a realização de ações de estabilização do ciclo econômico. Dentre essas, a mais relevante no momento, é sem dúvida, o retorno do auxílio emergencial, que em 2020 mostrou-se fundamental para combater os devastadores efeitos econômicos e sociais da pandemia da covid-19.

Dessa forma, graças às demais medidas aqui empreendidas, vimos a possibilidade de, com responsabilidade fiscal, contemplar em nosso Relatório a reedição deste benefício. Naturalmente, tratando-se aqui de emenda à Constituição, não haveria cabimento em aprofundar-nos nas minúcias do programa, tal como as condições de elegibilidade, valores e formas de pagamento. Focamos, assim, no essencial: na necessária flexibilização das regras fiscais para que posteriormente, pela legislação ordinária, o detalhamento necessário seja suprido.

Assim, o art. 3º de nosso Substitutivo permite que a proposição legislativa para a concessão do auxílio emergencial residual em 2021 não precise se submeter às limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa. Além disso, as despesas correspondentes não serão consideradas para fins do teto de gastos, da regra de ouro nem da meta de resultado primário. Ressaltamos nesse dispositivo que tal autorização excepcional de despesas é concedida exclusivamente à União, de forma a impedir deterioração ainda maior das já abaladas finanças públicas dos entes subnacionais. Ademais, nossa proposta prevê



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

que essas despesas serão atendidas por meio de crédito extraordinário, instrumento para o qual provemos segurança jurídica adicional.

Buscando aperfeiçoar nosso arcabouço fiscal para o tratamento de futuras situações de calamidade pública de âmbito nacional, incluímos também em nosso Substitutivo uma disciplina específica. É fato que a Lei de Responsabilidade Fiscal já contém elementos nesse sentido, os quais foram inclusive reforçados pela recente Lei Complementar nº 173, de 2020. Mas tais regramentos possuem um limite — não são capazes de flexibilizar restrições de natureza constitucional.

Assim, entendemos mais do que oportuno suprimos essa necessidade em nosso Relatório. O protocolo fiscal proposto, contido nos arts. 167-B a 167-G, é inspirado na bem-sucedida experiência da Emenda Constitucional nº 106, de 2020, conhecida como Emenda do “Orçamento de Guerra”, além de incorporar outros aprendizados obtidos ao longo dos esforços de combate à pandemia. Em especial, trabalhamos para conectar o protocolo fiscal aqui proposto com a disciplina já contida na LRF, por meio do § 1º do art. 167-F.

#### **e) Emendas apresentadas à PEC**

Foram apresentadas 97 emendas pelos senhores Senadores e pelas senhoras Senadoras.

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. Dada a nova situação trazida pela pandemia da covid-19, o mecanismo proposto não se afigura mais viável, como acima comentamos. Assim, decidimos pelo acolhimento desta emenda, assim como das Emendas nºs 28, 29, 32 e 33 do Senador Paulo Paim e da Emenda nº 65, do Senador Angelo Coronel, todas de conteúdo similar. Por essa razão, acolhemos parcialmente a Emenda nº 45, também do Senador Paulo Paim, quanto à não redução da jornada de trabalho acompanhada da redução salarial dos servidores públicos.

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





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

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 manter certa flexibilidade e 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. De qualquer forma, no tocante ao superávit dos fundos, nosso relatório prevê, em caso de calamidade pública de âmbito nacional, a possibilidade de aplicação dessa fonte de recursos para a cobertura de despesas relativas ao combate da calamidade, de modo que entendemos parcialmente acolhido o pleito.

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.





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

A Emenda 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”. Louvando o mérito da proposta, entendemos que os objetivos da Emenda estão contemplados no mecanismo de redução global de incentivos e benefícios tributários trazido pelo Substitutivo, com ainda maior vigor, resguardando a permanência de incentivos e benefícios de natureza constitucional ou relacionados aos produtos da cesta básica.

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, estando já contemplado o esforço de redução de favores tributários e financeiros no esforço massivo que faz a PEC nesse sentido.

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





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

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.

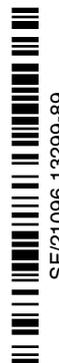
Já a Emenda nº 11 suprime os arts. 3º e 4º da PEC. Dada a mudança proposta pelo Substitutivo de que, na esfera federal, a regra de ouro deixará de ser o critério para a adoção de mecanismos de emergência fiscal, as supressões pretendidas na essência encontram-se parcialmente atendidas. Igual encaminhamento é dado às Emendas nºs 27 e 42, de autoria do Senador Paulo Paim, que buscam suprimir o art. 3º da PEC, integral ou parcialmente.

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. Tais emendas não merecem prosperar por entendermos que o esforço de cumprimento das metas fiscais deve ser partilhado entre todos os Poderes de uma determinada esfera de governo, em uma demonstração inequívoca de espírito de solidariedade entre os Poderes.

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, o Substitutivo já não contempla esse dispositivo, por entender-se não aplicável no contexto atual, de modo que a proposta é parcialmente contemplada.

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



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

da abrangência da possibilidade da redução de jornada com redução de remuneração prevista na PEC. Como colocado anteriormente, entendemos que embora este seja um importante mecanismo colocado à disposição do gestor público para a contenção e redução efetiva das despesas, não cabe no momento atual. A emenda encontra-se, assim, contemplada.

As emendas de nºs 17 a 19 são de autoria do Senador Álvaro Dias e tratam de inclusão de dispositivo no art. 169 da Constituição para limitar a nomeação de cargos e a contratação de mão de obra terceirizada enquanto estiver vigente a redução de jornada. Entendemos que o art. 169, que trata do cumprimento do limite de despesa de pessoal, já impõe uma série de vedações, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, que incluem a contratação de pessoal a qualquer título. De qualquer maneira, o dispositivo sobre a redução de jornada não se encontra mais no Substitutivo.

A emenda nº 20, também de autoria do Senador Álvaro Dias, determina que a redução de jornada, quando utilizada, seja também imposta aos membros de Poder. Como descrito no relatório, as vedações previstas no novo art. 167-A vão neste sentido, mas sem a hipótese de redução de jornada.

Já a emenda nº 21, do mesmo Senador, determina a redução do número de parlamentares no Congresso Nacional quando da vigência dos mecanismos de estabilização previstos na PEC. Embora sejamos simpáticos à ideia, a medida modifica o tamanho relativo da bancada de cada unidade da Federação na Câmara dos Deputados, afetando o balanço de poder. Esse assunto foge ao escopo da presente proposta sendo, portanto, uma medida estranha ao atual texto.

A Emenda nº 22, do Senador Paulo Paim, permite a possibilidade de pagamento retroativo quando decorrente de interpretação de lei ou reconhecimento de direitos previstos em lei. Assim, vai em caminho oposto ao objetivo do dispositivo. Tal dispositivo, de todo modo, não se encontra mais no Substitutivo.

A Emenda nº 23, de autoria do Senador Paulo Paim, busca retirar do art. 163, VIII, a possibilidade de adoção das medidas “independentemente da concessão da autorização a que se refere o inciso III do art. 167”. Esta redação foi





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

alterada no Substitutivo, deixando claro que a Lei Complementar que tratar da sustentabilidade da dívida poderá, se considerar necessário, determinar as mesmas medidas de ajuste já existentes na Constituição Federal. Ou seja, não há que se falar em “carta branca”, mas sim em se dar os instrumentos para a garantia de uma trajetória sustentável para a dívida pública, que será tratada por meio de uma lei complementar.

Já a emenda nº 24, também de autoria do Senador Paulo Paim, busca ressaltar a possibilidade de reajustes reais na redação do inciso IX do art. 167-A proposto. A redação proposta é decorrente das medidas já previstas no art. 109 do ADCT, sendo acionadas quando descumprido o limite estabelecido pelo Novo Regime Fiscal (NRF) para as despesas primárias.

As Emendas de nºs 25, 30 a 31, 40, 41, 43, 44, 49 e 58, todas do Senador Paulo Paim, são emendas de caráter supressivo, que militam contrariamente ao espírito original da Proposta. Deste modo, por tratarem de medidas que afetam os objetivos da medida, somos contrários a elas. As Emendas nºs 34 a 38, 46 a 48 e 50 a 53, também de autoria do Senador Paulo Paim, estão prejudicadas por se referirem a outra versão do Substitutivo. Já as Emendas nºs 26 e 39, do autor em referência, suprimem, respectivamente, o art. 5º da PEC e o parágrafo único do art. 111 do ADCT. Como esses dispositivos deixam de constar do Substitutivo, as referidas emendas encontram-se atendidas.

A Emenda nº 54, da senadora Eliziane Gama, pretende suprimir do art. 1º do Substitutivo a alteração promovida no art. 239 da Constituição. A emenda está prejudicada por se referir a outra versão do Substitutivo.

As Emendas nºs 55 e 56 são de autoria do Senador Humberto Costa. A de nº 55 acrescenta parágrafo ao art. 37 da Constituição para determinar que permanecerá em vigor os valores atualmente já definidos pelos Poderes e órgãos para despesas relativas à concessão de abono, auxílio, adicional, diária, ajuda de custo ou qualquer outra parcela de natureza indenizatória, até que sobrevenha a lei específica que autorize e estabeleça o respectivo valor ou critério de cálculo destas parcelas, conforme redação inserida na alínea “c” do inciso XXIII do art. 37. Ocorre que, se assim for feito, provavelmente tais leis jamais virão para substituir os atuais critérios, notadamente no que se refere às leis de reserva de iniciativa do Judiciário e do Ministério Público. No que tange ao Poder Executivo,



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

essa lacuna poderá facilmente ser suprida por meio de publicação de Medida Provisória, que tem efeito imediato. De qualquer maneira, o referido dispositivo não se encontra mais no Substitutivo.

Já a de nº 56 pretende incluir a Defensoria Pública dentre os órgãos que estariam excepcionados da regra de vedação de promoção e progressão na carreira, no rol taxativo juntamente com os membros do Ministério Público, do Judiciário, do Serviço Exterior, das carreiras policiais e demais que impliquem alterações de atribuições. No entanto, o Substitutivo já eliminou esse rol taxativo, substituindo a excepcionalidade, que na PEC obedecia a um critério de carreiras específicas, pelo critério da vacância, em qualquer carreira que vier a ocorrer, inclusive na Defensoria Pública.

A Emenda nº 57, de autoria do Senador Antonio Anastasia, tem por objetivo vedar a aplicação da redução de jornada para aqueles servidores com dedicação exclusiva. A justificativa seria que tais servidores teriam redução remuneratória e não poderiam se dedicar a outras atividades por força da exigência de dedicação exclusiva. No entanto, o dispositivo sobre a redução de jornada não se encontra mais no Substitutivo.

Já a Emenda nº 59, do Senador José Serra, propõe a inclusão de parágrafo ao art. 3º da PEC, que ressalva das vedações à contratação os profissionais médicos voltados à atenção primária em locais de difícil provimento ou alta vulnerabilidade. De fato, a alocação de profissionais médicos em algumas localidades tem sido um desafio para os diversos governos. Recentemente, foi publicada a Lei nº 13.958, de 18 de dezembro de 2019, fruto da conversão da Medida Provisória nº 890, de 1º de agosto de 2019, que institui o Programa Médicos pelo Brasil. As contratações de médicos de família e comunidade, bem como tutores médicos, nas condições específicas da emenda serão realizadas pela Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (Adaps), entidade de serviço social autônomo. Tendo em vista que a possibilidade de repasse de recursos da União à Adaps já consta da citada lei, não há impedimento para a continuidade dos repasses e, conseqüentemente, para a execução do Programa Médicos pelo Brasil, razão pela qual não se acolhe a emenda.

As Emendas nºs 60 e 61 são de autoria do Senador Humberto Costa. A de nº 60 almeja que a vedação constante do art. 37, XXIII, na redação proposta



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

pelo Senador Oriovisto, que proíbe a realização de despesa com pessoal, ou vantagem de qualquer natureza, inclusive indenizatória, sem lei específica que a autorize e estabeleça o respectivo valor ou critério de cálculo, somente entrará em vigor para os Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública após a carência de três anos. A de nº 61 estabelece que a vedação do dispositivo citado não se aplica no prazo de até 180 dias, a contar da publicação da Emenda Constitucional, para os Poderes e órgãos autônomos. Esse prazo será necessário para a aprovação da lei específica requerida, sendo que, durante a sua fruição, é vedado o reajuste das vantagens de qualquer natureza ou outras despesas com pessoal por índice superior ao IPCA. Essas emendas não merecem prosperar, pois vão contra o espírito da proposição. De qualquer maneira, o referido dispositivo não se encontra mais no Substitutivo.

As Emendas nºs 62 a 64 são de autoria do Senador Telmário Mota. A de nº 62 suprime o inciso II do § 1º e o § 2º do art. 167-A da Constituição. A Emenda nº 75, do Senador Rogério Carvalho, tem teor similar, ao propor a supressão do § 2º desse artigo. Os dispositivos tratam da medida de suspensão de promoções e progressões de carreira de servidores públicos. Entendemos que o tratamento dispensado ao tema pelo Substitutivo busca tratar todos os grupos de servidores públicos com isonomia, de modo que as solicitações dos autores, estando atendidas, não merecem prosperar. Por seu turno, a Emenda nº 63 altera o inciso VIII do art. 163 da Carta Magna para prever que a aplicação das medidas de ajuste aconteça somente em caso de atingidos os limites prudenciais de despesas com pessoal estipulados pela LRF. É inoportuno vincular a correção de rumo do endividamento do setor público a apenas uma parte das despesas públicas. Não se deve esquecer que os gastos com pessoal, embora bastante expressivos, não são as únicas despesas no orçamento.

Já a Emenda nº 64 objetiva revogar o § 11 do art. 37 da CF, o qual determina que compete à lei disciplinar as parcelas de caráter indenizatório que não serão computadas nos limites remuneratórios dos servidores públicos, inclusive membros de Poder. Compartilhamos da preocupação do autor de que é preciso frear a criação de parcelas indenizatórias que apresentam caráter remuneratório, as quais atentam duplamente contra o princípio da moralidade, por estarem excluídas da incidência do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e por permitirem que agentes públicos recebam rendimentos superiores ao teto constitucional. Todavia, a edição de uma lei geral se faz necessária para “separar o joio do trigo”. Nesse diapasão, a revogação pretendida retira o





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

fundamento constitucional da lei que vier a disciplinar o assunto de maneira eficaz, abrindo brecha para questionamentos constitucionais a respeito de sua validade, o que sugere a rejeição da emenda.

A Emenda nº 66, do Senador Alvaro Dias, exclui os servidores das administrações tributárias dos entes da Federação do total de servidores públicos sujeitos aos efeitos práticos dos mecanismos de ajuste fiscal. Não concordamos com o encaminhamento em tela, por ferir a isonomia entre os servidores públicos. De todo modo, a emenda encontra-se prejudicada por se referir a outra versão do Substitutivo.

As Emendas nºs 67 a 74 são de autoria do Senador Weverton. A de nº 67 busca permitir a realização de concurso público em qualquer situação. Ressalte-se que a vedação à realização de concurso público, salvo para cobrir vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, é um mecanismo de ajuste advindo do NRF, de modo que a sua supressão interferiria na coerência da Carta Magna. A de nº 68 vincula a aplicação dos mecanismos de ajuste fiscal à prévia autorização legislativa, por meio da maioria absoluta dos membros do Poder Legislativo. Observe-se que, no caso do novo art. 167-A, não se proíbe que o Poder Legislativo opine sobre as medidas, suspensões e vedações adotadas em um momento oportuno, o que nem seria cabível. Somente não é razoável restringir o início dos mecanismos fiscais à opinião prévia do Legislativo, mesmo porque eventualmente esse Poder pode se omitir em algum ente da Federação.

A de nº 69 pretende ressaltar da proibição de concessão de aumento ou adequação de remuneração de pessoal em situação de emergência fiscal os valores concedidos a título de reajuste inflacionário. Trata-se de proposta que privilegia um grupo da população à custa de outros. Quanto mais cidadãos participarem do ajuste, menor será o seu impacto individual, motivo pelo qual a emenda não merece prosperar. A de nº 70 almeja afastar a aplicação dos mecanismos de ajuste fiscal pelos órgãos e entidades do Orçamento da Seguridade Social, criando distinção na comparação com os órgãos e entidades do Orçamento Fiscal. Por ser de natureza supressiva, militando contrariamente ao espírito original da Proposta, somos contrários a ela.

A de nº 71 intenta suprimir parágrafos dos arts. 167-B da CF e do art. 5º da PEC, que possibilitam, sem a prévia apreciação do Poder Legislativo, a



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

implantação de medidas de ajuste pelos Poderes e órgãos autônomos quando a despesa corrente superar 85% da receita corrente. Essa emenda também é de caráter supressivo, todavia é acatada parcialmente quanto à supressão relativa a dispositivo do art. 5º da PEC, que deixa de existir no Substitutivo. A de nº 72 suprime os §§ 1º a 4º do art. 167-A da CF. Essa emenda é igualmente supressiva, porém é acatada parcialmente no tocante à supressão do § 3º, relativo à redução de jornada de trabalho com redução de remuneração, que não consta do Substitutivo conforme argumentado anteriormente. Já as Emendas nºs 73 e 74 têm o mesmo encaminhamento das Emendas nºs 35 e 34, na devida ordem, por apresentarem teor semelhante.

A Emenda nº 76, do Senador Rogério Carvalho, ressalva os servidores da educação, saúde e segurança pública da hipótese de redução da jornada com adequação da remuneração. Entendemos que competiria ao Poder Executivo determinar os órgãos de sua estrutura organizacional sujeitos à redução facultativa da jornada de trabalho, de modo a não prejudicar as necessidades da população por serviços públicos. Seja como for, tal mecanismo de ajuste já não consta do Substitutivo, o que recomenda a rejeição da emenda.

As Emendas nºs 77 a 79 são de autoria do Senador José Serra. A de nº 77, em caso de descumprimento do NRF, ou, conforme o Substitutivo, descumprimento do teto de despesas primárias obrigatórias, permite a criação de despesa obrigatória compensada por aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa, bem como a concessão de benefício de natureza tributária compensada por aumento permanente da receita. Em que pese a intenção de constitucionalizar os dispositivos da LRF que tratam da criação de despesa obrigatória de caráter continuado e da renúncia de receita, entendemos que a criação de despesa primária obrigatória compensada por meio do aumento permanente de receita pode diminuir ainda mais a margem para execução de gastos primários discricionários, caso seja mantido o teto de gastos, prejudicando a realização de investimentos públicos e o funcionamento regular da administração pública.

A de nº 78 suprime os dispositivos da PEC que buscam suspender os repasses de parte dos recursos do PIS e do PASEP ao BNDES. Em razão do Substitutivo não mais conter disposição a respeito desse tema, acatamos a emenda em questão. Por sua parte, a de nº 79 determina que os mecanismos de ajuste



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

emergencial não se aplicam em caso de enfrentamento de situações epidemiológicas de emergência. Tal pleito foi parcialmente contemplado ao trazermos para o Substitutivo dispositivos constantes da Lei Complementar nº 173, de 2020.

A Emenda nº 80, da Senadora Simone Tebet, busca suprimir o art. 5º e o art. 167-B da PEC nº 186. A emenda é acatada parcialmente no que se refere à supressão do art. 5º da PEC e de parte do conteúdo do original art. 167-B. Lembramos que as medidas do novo art. 167-A são de caráter facultativo para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e não abrangem mais a redução da jornada de trabalho acompanhada da redução salarial.

A Emenda nº 81, de autoria do Senador Paulo Paim, promove as seguintes alterações na Constituição: definição de que a administração de benefícios sociais é atividade essencial ao Estado, a ser desempenhada por servidores de carreira do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (art. 37, XXIII); instituição do Fundo Constitucional da Segurança Previdenciária, sucessor integral do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (art. 195-A); previsão de que lei de iniciativa do Presidente da República discipline o sistema nacional de benefícios sociais, envolvendo benefícios contributivos e não-contributivos (art. 195-B); e exclusão dos servidores do INSS da incidência dos mecanismos de ajuste fiscal (art. 167-A, § 5º, IV, da Carta Magna e art. 3º, § 3º da PEC). Como afirmado na análise da Emenda nº 66, não concordamos com o encaminhamento apresentado, por ferir a isonomia entre os servidores públicos, além das modificações abordarem uma reestruturação geral e permanente da administração previdenciária que refoge completamente ao objeto emergencial desta PEC.

A Emenda nº 82, de autoria do Senador Alvaro Dias, em certo grau, apresenta teor semelhante à Emenda nº 81, sendo, portanto, digna de rejeição por criar tratamento diferenciado para os servidores da carreira do seguro social vis-à-vis os demais servidores. A seu tempo, as Emendas nºs 83 a 85 são de autoria do Senador Prisco Bezerra. A de nº 83, exclui os servidores que exercem atividades exclusivas de Estado relacionadas ao poder de polícia dos mecanismos de ajuste fiscal. Igualmente, sugerimos a sua rejeição. A de nºs 84 e 85 suprimem, respectivamente, o acréscimo do inciso XXIII ao art. 37 da Constituição e a adição dos §§ 1º e 2º ao art. 168 da Carta Magna. No caso da primeira, a sugestão é pelo





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

acatamento, haja vista que o tema desse dispositivo não consta do Substitutivo. No caso da segunda, a indicação é pela rejeição, por contrariar a necessidade existente de racionalização da entrega e do uso dos recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais.

A Emenda nº 86, do Senador Rodrigo Pacheco, propõe modificar o inciso II do § 1º do art. 3º da PEC, para excetuar, além do excesso de arrecadação e do superávit financeiro decorrentes de vinculação constitucional e de repartição de receitas com Estados, Distrito Federal e Municípios, o Fundo de Defesa da Economia Cafeeira, de que trata o art. 6º do Decreto-Lei nº 2.295, de 21 de novembro de 1986, da regra de destinar o excesso de arrecadação e do superávit financeiro das fontes de recursos, apurados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União à amortização da dívida pública federal. Entendemos que tal tratamento não é isonômico e que, portanto, o pleito não deve ser acolhido, sendo as ressalvas a essa desvinculação emergencial propostas no substitutivo com o máximo de restrição. De todo modo, nos termos do Substitutivo, apenas quando vigente o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para a União o superávit financeiro do fundo em questão poderá ser usado para o pagamento da dívida. Além do mais, nesta hipótese, poderá ser usado ainda para custear despesas necessárias ao enfrentamento da calamidade pública de âmbito nacional.

As Emendas nºs 87 e 89 são de autoria do Senador Major Olímpio. A Emenda nº 87 afasta as proibições relativas à não concessão de aumento de remuneração, à não criação ou majoração de auxílios e ao não reajuste de despesa obrigatória acima da taxa da inflação desde que os beneficiários dessas medidas sejam os profissionais das áreas da assistência social, da saúde e da segurança pública envolvidos no combate à calamidade pública. Entendemos que a emenda deveria ser rejeitada, pois, quando vigente o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para a União, as vedações devem valer imediatamente para as três esferas de governo, consoante o Substitutivo. A ideia é controlar o nível nominal das despesas obrigatórias permanentes para aumentar os gastos temporários capazes de aliviar as agruras que a população venha a vivenciar em caso de calamidade que atinja o país inteiro. Por seu turno, a Emenda nº 89 apresenta teor parecido, mas sem especificar a condicionalidade de combate à calamidade pública por parte do público beneficiado com aumento de gastos com pessoal. Por igual motivo, ela não deveria prosperar.





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

As Emendas nºs 88, 101, 104, 132, 146, 148, 163 e 173, dos Senadores Antonio Anastasia, Lucas Barreto, Weverton, Rose de Freitas, Veneziano Vital do Rêgo, Mailza Gomes, Fabiano Contarato e Veneziano Vital do Rêgo, respectivamente, acrescentam artigo ressaltando que a implementação dos mecanismos de ajuste não prejudica o cumprimento do art. 98, §1º, do ADCT (oferta de defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais). Não haveria sentido, nos momentos de crise em que todas as áreas da prestação estatal estão sendo penalizadas, inclusive os serviços mais essenciais à vida, preservar apenas um órgão específico, o da defensoria pública. Por mais importante que seja a sua função, não pode furtar-se à realidade de contenção a todos imposta. O efeito de uma mudança desse tipo, aliás, sequer seria a preservação do direito de acesso à justiça pelos cidadãos, pois a exigência constitucional é a mera existência de defensores em cada comarca, independentemente da suficiência dessa oferta em relação à população. Para cumprir este dispositivo, bastaria um defensor por comarca. Beneficiada, de forma incontestável, somente a corporação dos advogados, que desta forma poderia ficar desobrigada de contribuir com defensores dativos nas comarcas recém-providas de defensores (mesmo que esse provimento seja insuficiente para atender aos beneficiários da defensoria gratuita). Não há como acolher, no mérito, as emendas apresentadas.

A Emenda nº 90, da Senadora Daniella Ribeiro, tem por intuito inserir na PEC Emergencial o art. 3º do Substitutivo à PEC nº 187, de 2019, aprovado na CCJ, em 4 de março de 2020, com ligeiras modificações. Na essência, o que se pretende é evitar a extinção do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, do Fundo Nacional da Cultura e de outros fundos públicos ao mesmo tempo que se extingue todos os demais. Encaminhamos pela rejeição da emenda, pois a extinção dos fundos públicos deverá ser tratada em outra proposição.

As Emendas nºs 91 e 92, dos Senadores Rogério Carvalho e Jaques Wagner, respectivamente, são de natureza substitutiva e são quase iguais em conteúdo. Elas expurgam do teto de gastos, no exercício de 2021, as despesas com o auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, e o art. 115 do ADCT. Esse dispositivo, por sua vez, passa a prever o pagamento do auxílio emergencial em seis parcelas mensais de R\$ 600,00 em 2021, passível de prorrogação. Ademais, o novo art. 115 do ADCT prevê que as operações de crédito destinadas ao pagamento do auxílio emergencial não integrarão a base de apuração da regra de ouro e as despesas com o auxílio não serão computadas no





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

resultado primário da União de 2021, para fins de cumprimento da LRF. A diferença entre as duas emendas reside no fato de que apenas a Emenda nº 91 autoriza a utilização do superávit financeiro dos vinte e um fundos públicos que especifica para custear parcialmente o auxílio emergencial em 2021. Ambas as emendas não deveriam ser acatadas, pois o pagamento do auxílio emergencial no valor proposto está além das condições fiscais da União no momento. Contudo, é oportuno reafirmar que a União estenderá o auxílio emergencial no futuro próximo em um valor compatível com suas responsabilidades fiscais.

As Emendas nºs 93 e 94 são de autoria do Senador Paulo Paim. A Emenda nº 93 resguarda os servidores ocupantes de cargo efetivo que executam atividades típicas, exclusivas e permanentes de Estado, nas três esferas de governo, da suspensão de progressão e de promoção funcional e da redução de jornada de trabalho com redução salarial. Já a Emenda nº 94 apresenta assunto similar, mas se restringindo apenas à não aplicação da redução de jornada de trabalho com redução salarial aos servidores em regime de dedicação exclusiva ou aos servidores impedidos de exercer outra atividade causadora de conflito de interesses. Não concordamos com o encaminhamento das emendas, por ferir a isonomia entre os servidores públicos. De todo modo, nenhum servidor público estará sujeito à redução de jornada de trabalho com redução salarial, pois o tema não consta do Substitutivo.

As Emendas nºs 95 e 96 são de autoria do Senador Humberto Costa. A Emenda nº 95 promove três inclusões no ADCT. A primeira diz respeito ao expurgo do teto de gastos das despesas com ações e serviços públicos de saúde em 2021, autorizadas em acréscimo aos valores do projeto de lei orçamentária, com a finalidade de enfrentar a pandemia. A segunda concerne à modificação da apuração do gasto mínimo federal em saúde em 2021, o qual será apurado a partir da correção inflacionária dos valores empenhados na lei orçamentária e seus créditos adicionais em 2020, com expurgo dos recursos relativos à vacinação contra a covid-19 oriundos de créditos extraordinários editados em 2020 e reabertos em 2021. A terceira trata do acréscimo de novo art. 115, para determinar que os gastos em saúde não sujeitos ao teto de gastos serão previstos na lei orçamentária por meio de emenda do relator ou serão autorizados pelo Poder Legislativo mediante créditos adicionais, devendo parcela dos recursos correspondentes ser transferida aos demais entes para habilitação imediata de leitos de Unidade de Terapia Intensiva para tratamento de pacientes acometidos pela covid-19. Além disso, a terceira inclusão determina que a apuração da regra



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

de ouro não levará em conta as despesas expurgadas do teto e a apuração do resultado primário de 2021 tampouco contabilizará as despesas em comento.

A Emenda nº 96 tem conteúdo parecido com a emenda anterior, de modo que nos ateremos às suas diferenças. A Emenda nº 95 expurga do teto em 2021 as despesas excedentes ao mínimo, ao passo que a Emenda nº 96 expurga todas as despesas com saúde relativas ao enfrentamento da pandemia. Ademais, enquanto a Emenda nº 95 propõe uma nova forma de apuração para o piso de gastos em saúde em 2021, a Emenda nº 96 mantém a forma de apuração atual. Diferença à parte, opinamos pela rejeição das duas emendas, lembrando que os gastos emergenciais na área da saúde para o enfrentamento da pandemia da covid-19 estão sendo financiados, sobretudo, por meio da abertura de créditos extraordinários, os quais não se sujeitam aos limites do teto de gastos, de modo que é desnecessário alterar o funcionamento dessa âncora fiscal.

A Emenda nº 97, de autoria do Senador Alessandro Vieira, trata da cláusula de igualdade no pagamento do auxílio emergencial, permitindo que os cidadãos acumulem o recebimento do auxílio emergencial com o benefício assistencial permanente do Programa Bolsa Família. Embora legítima a preocupação do autor com as desigualdades de renda na Federação, caberá ao Congresso em um segundo momento disciplinar o novo auxílio emergencial, podendo optar por vedar, tal como disciplinado pela Lei nº 13.982, de 2020, ou por permitir, tal como sugerido pelo autor da emenda, o acúmulo dos dois benefícios. Isso justifica a rejeição da emenda no momento.

As Emendas nºs 98, 120, 130, 144, 160 e 185, de autoria dos Senadores Mara Gabrilli, Paulo Paim, Eliziane Gama, Leila Barros, Fabiano Contarato e Weverton, respectivamente, propõem suprimir o parágrafo único acrescido ao art. 6º da CF pelo Substitutivo. A alegação das emendas, em síntese, é que o conceito de equilíbrio fiscal intergeracional é genérico, e poderia causar um desequilíbrio aos demandantes de direitos ao serem obrigados a demonstrar o cabimento das demandas em termos de equilíbrio fiscal intertemporal, inclusive perante o Judiciário. No entanto, o parágrafo apenas explicita um pressuposto intrínseco à própria continuidade do Estado, uma vez que não se concebe que ações deliberadas sejam adotadas em uma geração que inviabilizem o funcionamento estatal para as seguintes. Este preceito pode, hoje mesmo, ser esgrimido no debate político e judicial acerca do cabimento da extensão de



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

direitos. A explicitação no texto constitucional, no caso, é exatamente para que seja colocado de forma transparente no debate em questão. Ademais, o próprio STF já reconheceu - entre outros julgados, na ADPF nº 45/DF, Relator Min. Celso de Mello - que a reserva do possível é um princípio implícito na efetivação dos direitos sociais, o que se está agora apenas explicitando. Todavia, diante da possível celeuma interpretativa a que o dispositivo em tese poderia levar, optamos por suprimi-lo, uma vez que já se trata de mandamento implícito na CF, que se estava apenas buscando explicitar.

As Emendas nºs 99, 105 e 158, dos Senadores José Serra, Alessandro Vieira e Paulo Rocha, respectivamente, propõem suprimir os art. 1º, 2º e 4º do Substitutivo, deixando apenas o art. 3º versando sobre auxílio emergencial. A seu tempo, a Emenda nº 155, de autoria do Senador Paulo Paim, suprime o art. 2º do Substitutivo, o qual altera o art. 109 e insere art. 115, todos do ADCT. As emendas pretendem eliminar a essência da PEC, sua própria razão de ser, que são os mecanismos de ajuste fiscal e criação de um regime permanente para enfrentamento de emergências (tanto as de natureza fiscal quanto as trazidas por calamidades públicas). Por mais importante que seja o auxílio emergencial (tanto o é que o Substitutivo inclui essa medida em seu escopo), não se pode ignorar os pontos que suscitaram a manifestação inicial dos Senadores subscritores da PEC. Assim, não há como afastar a discussão de toda a reforma orçamentária preconizada pelo Executivo, a pretexto de apenas assegurar o auxílio emergencial.

A Emenda nº 100, do Senador Lucas Barreto, propõe suprimir o inciso II (suspensão de promoção e progressão em carreira de servidores) e os §§ 1º (disparo de gatilhos pelo Executivo quando a proporção atingir 85%), 5º (detalhamento da suspensão de promoção e progressão) e 7º (vedação de empréstimos e garantias ao ente desenquadrado do limite do gatilho) do art. 167-A, bem como muda o *caput* do mesmo artigo (acrescentando referência à “autonomia financeira e orçamentária de cada ente ou Poder e a realidade fiscal constatada” e indicando que poderão ser adotadas “quaisquer das medidas”) e a alínea “h” do seu inciso I (para garantir a preservação do valor real de qualquer despesa obrigatória, não apenas do salário mínimo).

No que tange ao *caput* do art. 167-A, a alteração é redundante: a redação atual não modifica em nada a autonomia constitucional dos entes, e o próprio caráter facultativo que confere a cada um dos entes para adotar as medidas





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

já assegura, automaticamente, que uma ou mais delas sejam adotadas - não há qualquer indicação de que todas tenham de ser adotadas automaticamente, inclusive porque algumas sequer se aplicam a poderes que não o Executivo, como as alíneas “i” e “j” do inciso I. Quanto às demais mudanças, não há justificativa na emenda, nem são adequadas. A suspensão de progressões e promoções é uma forma de evitar o aumento vegetativo da folha, penalizando o servidor de forma menos drástica e não acarretando redução de seus vencimentos. O disparo das medidas com a proporção de 85 % é uma forma de dar aos Executivos uma ferramenta prudencial que, permitindo a revisão posterior do Legislativo, para evitar levar o ente a uma situação mais dramática adiante. Quanto à exigência de manutenção do valor real de todas despesas obrigatórias, não tem sentido, quando se verifica que todo o universo de beneficiários do ente está sendo chamado a contribuir com sacrifícios: a preservação do valor do salário mínimo já garante aos mais vulneráveis a manutenção de seus benefícios, dado que muitos são equiparados ao salário mínimo pela própria Constituição e, como tal, já estão protegidos.

A Emenda nº 102, de autoria do Senador Lucas Barreto, suprime o § 2º do art. 168 do Substitutivo (devolução obrigatória do saldo dos repasses duodecimais a cada exercício), e modifica o art. 168-A para tornar facultativa a limitação de movimentação e empenho no caso de comprometimento das metas fiscais da lei de diretrizes orçamentárias. Ao contrário da justificativa genérica da emenda, nenhum dos dois dispositivos atenta contra a autonomia dos poderes. No caso do § 2º, ele nada mais faz do que garantir os princípios constitucionais explícitos da soberania do Legislativo na aprovação do orçamento, da anualidade e da unidade de tesouraria: os repasses duodecimais destinam-se, única e exclusivamente, a suprir os poderes de recursos financeiros para executar o orçamento aprovado pelo Legislativo. Se superávit financeiro houver, significa que foram entregues a essas unidades executoras mais recursos do que o orçamento lhes atribuía. Absolutamente nada na Constituição dá a esses órgãos administrativos a prerrogativa de manter em tesouraria própria recursos que não sejam aqueles autorizados no orçamento. Pretender que os recursos financeiros em excesso sejam mantidos com os seus destinatários significaria descumprir o orçamento e reconhecer-lhes algum tipo de “propriedade” diferencial sobre os recursos públicos - nada mais contrário ao texto constitucional. Já quanto ao art. 168-A, nada mais faz do que repetir a obrigação legal - hoje já existente na Lei de Responsabilidade Fiscal - de promover a limitação de movimentação e empenho, acrescentando uma restrição ao próprio legislador ordinário: não pode haver



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

proporções distintas de limitação da execução entre poderes. Isso impediria a situação atual na qual leis de diretrizes orçamentárias de muitos entes impõem um sacrifício maior ao orçamento dos Executivos (os quais veiculam a maior parte das políticas públicas sociais) e preservam dos sacrifícios coletivos os orçamentos dos demais poderes. É esse desequilíbrio que a mudança pretende corrigir, com espírito inteiramente republicano, e sem qualquer atentado à autonomia dos poderes (dado que a Constituição prevê, de maneira uniforme, o mesmo percentual de contenção despesas para todo o conjunto dos Poderes e órgãos estatais).

As Emendas nºs 103, 109, 117, 125, 129, 134, 135, 138, 141, 143, 144, 154, 156, 168, 179, 182, 183 e 188, dos Senadores Dário Berger, Weverton, Rose de Freitas, Major Olímpio, Jorge Kajuru, Eliziane Gama, Alessandro Vieira, Paulo Paim, Izalci Lucas, Paulo Paim, Leila Barros, Eduardo Braga, Eduardo Braga, Veneziano Vital do Rêgo, Major Olímpio, Humberto Costa e Zenaide Maia, respectivamente, por diferentes dispositivos, suprimem a revogação dos mínimos constitucionais e mantém vinculações de recursos a aplicações em saúde e educação. As Emendas nºs 143 e 179 tratam ainda da reserva de recursos para a administração tributária.

Os pisos de gastos estão desconectados das mudanças demográficas pelas quais o País passa e do grau de desenvolvimento regional e local. Cada estado ou município apresenta distribuição etária populacional diferente dos demais entes, de modo que os mínimos de gastos com educação e saúde potencialmente acarretam dois problemas: provisão insuficiente de serviços públicos em uma área social e/ou incentivo ao mau uso dos escassos recursos públicos. De um lado, os entes federados com elevada população jovem apresentam maiores demandas na educação, que é um fator fundamental para o crescimento econômico sustentado. De outro lado, os entes com maior proporção de idosos apresentam maiores demandas por serviços de saúde. Para esses entes, as prioridades de gastos sociais são diferentes, porquanto as necessidades da população são um pouco distintas. Portanto, a estratégia esperada para os entes com população mais jovem seria aumentar o montante aplicado na área educacional de forma a elevar a qualificação da sua mão de obra, ao passo que os entes com população mais velha buscariam incrementar os seus gastos na área da saúde para atender a demanda da população mais idosa por maiores cuidados médicos.





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

Entretanto, como o “cobertor é curto”, o cumprimento de gastos mínimos em uma área social pode retirar recursos de outra. Isso é ruim, pois o engessamento causado pelos limites mínimos de gastos pode impedir os mandatários eleitos de atender a real necessidade da população. Afinal, quem conhece mais a realidade local do que o Prefeito e a realidade regional do que o Governador? É importante constatar também que a adoção de limites mínimos de gastos cria incentivos adversos ao aperfeiçoamento da qualidade do gasto público, pois alguns entes, mormente nos meses finais do exercício financeiro, gastam em rubricas sem atentar aos custos e/ou reais necessidades da população com a intenção de cumprir os pisos de aplicação de recursos, para evitar sanções. Assim, seguimos na compreensão de que o melhor para o País seria a supressão desses pisos do texto constitucional. Percebemos, no entanto, que esse debate ainda não está amadurecido na sociedade brasileira para que possamos dar um passo nessa direção. Dessa forma, visando não criar um óbice que paralisaria as importantíssimas questões em discussão nesta PEC, decidimos por retirar a proposta de extinção dos pisos de nosso Relatório e inserir no Substitutivo a vinculação genérica de receitas públicas às áreas da educação e da saúde.

A Emenda nº 106, de autoria do Senador Alessandro Vieira, introduz artigo suspendendo todas as isenções no imposto sobre a renda de pessoa física para os rendimentos superiores ao teto remuneratório de que trata o art. 37, XI, da Constituição. Em primeiro lugar, a filosofia e a estratégia de abordagem da crise fiscal inerentes a esta PEC são a de contenção da despesa, pela premissa de que não é aceitável qualquer aumento da carga tributária no país, a nenhum contribuinte. Assim, qualquer proposição relativa a aumento de impostos não encontra guarida nos fundamentos da proposição. A revisão de benefícios trazida pelo novo art. 4º da PEC é coerente com esse princípio, por não representar aumento de impostos, mas correção de distorções decorrentes dos benefícios excessivos que discriminam entre contribuintes dentro da carga atualmente imposta. Ademais, há uma falha de desenho no mecanismo proposto: não se sabe como implementar suspensão de isenções “para os rendimentos superiores ao teto”. Não fica claro se apenas os contribuintes com renda total superior a esse limite terão as isenções suspensas, ou se outra sequência procedimental será aplicada. Desta forma, entendemos não ser passível de acatamento o mérito da emenda.

A Emenda nº 107, também de autoria do Senador Alessandro Vieira, introduz artigo explicitando o direito de percepção do auxílio emergencial por





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

qualquer pessoa em função do nível de renda apenas, inclusive se já beneficiário de outros programas assistenciais como o bolsa-família ou o benefício de prestação continuada. A intenção da emenda é meritória, procurando estender os benefícios do novo auxílio emergencial ao máximo número de pessoas. No entanto, a matéria é essencialmente de natureza regulamentar, detalhando as condições de elegibilidade do benefício. Não cabe em uma inserção constitucional da matéria de caráter emergencial, pontual e destinada apenas a compatibilizar esse pagamento com outros dispositivos da Constituição. Aspectos concretos da operacionalização desses pagamentos, como os abordados na emenda, têm o seu lugar adequado na legislação infraconstitucional de criação e implementação do benefício.

A Emenda nº 108, do Senador Jorge Kajuru, muda o gatilho para os dispositivos de emergência em Estados e Municípios para a despesa total com pessoal como noventa e cinco por cento do limite estipulado para cada Poder e órgão pela lei complementar de que trata o inciso I do art. 163 da CF (Lei de Responsabilidade Fiscal). O conteúdo da emenda é uma medida que, no essencial, já existe na Lei de Responsabilidade Fiscal, e não foi capaz de prevenir as situações de crise fiscal. Se esse critério de controle fosse eficaz, não seria necessário fazer uma PEC para reiterá-lo. Ao contrário, como a própria justificativa da emenda reconhece, o critério nela preconizado representa uma contenção menor do crescimento das despesas com pessoal - enfraquecendo o caráter prudencial que a PEC tenta implantar às despesas públicas. Assim, o novo critério mais abrangente de receitas e despesas correntes como um todo é necessário para atender às novas e mais delicadas circunstâncias de desequilíbrio fiscal. A Emenda nº 186 do mesmo autor tem conteúdo similar, com uma única diferença: os mecanismos de ajuste fiscal seriam de aplicação obrigatória. Sobre esse aspecto, opinamos por manter o espírito da PEC nº 186, de aplicação voluntária dos mecanismos de ajuste fiscal, salvo se os entes subnacionais quiserem obter garantias ou tomar empréstimos de outros entes.

As Emendas nºs 110, 122 e 190, dos Senadores Jaques Wagner, Paulo Paim e Leila Barros, respectivamente, suprimem a revogação da vinculação de recursos do PIS/PASEP ao BNDES (inciso VII do art. 4º do Substitutivo). Entendemos que não são só os empréstimos do BNDES que geram emprego e renda, e não é possível que desfrutem de uma reserva “a priori” que impeça a comparação anual de seus custos e benefícios com todas as demais aplicações orçamentárias destinadas a políticas econômicas e sociais, a ser feita tanto pelo





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

Executivo ao propor o orçamento quanto pelo Legislativo ao aprová-lo. De todas as desvinculações promovidas pelo Substitutivo anteriormente, esta é uma das mais importantes em termos de montantes envolvidos e de importância institucional, pois recupera uma parcela significativa da receita pública, hoje restrita exclusivamente a operações empresariais de grande vulto e com beneficiários em geral de melhor condição econômica, para as aplicações que sejam mais importantes a cada momento da história econômica do país. Tal qual na questão dos pisos da educação e da saúde, percebemos, no entanto, que esse debate ainda não está amadurecido na sociedade brasileira para que possamos dar um passo nessa direção. Dessa forma, visando não criar um óbice que paralisaria as importantíssimas questões em discussão nesta PEC, decidimos por retirar a proposta de desvinculação de recursos do PIS/PASEP ao BNDES.

A Emenda nº 111, de autoria do Senador Weverton, modifica o caput do art. 167-A para determinar que os Poderes e órgãos dos entes subnacionais deverão aplicar as vedações e as suspensões relativas ao controle de suas finanças, quando os respectivos entes estiverem com a relação entre as despesas e as receitas correntes superior a 95%, somente após cancelarem as isenções tributárias para as empresas com faturamento anual superior a R\$ 12 milhões. Julgamos que a emenda incorre em dois problemas. Em primeiro lugar, o cumprimento da exigência prévia não é factível. Algumas isenções concedidas no passado não podem ser canceladas sem gerar problemas jurídicos e econômicos. Trata-se das isenções concedidas por prazo determinado que integram o patrimônio jurídico daqueles que cumpriram os requisitos para sua fruição, seja por meio da realização de investimentos produtivos, seja pela geração de postos de trabalho, etc. O cancelamento dessas isenções levaria os prejudicados a questionar junto ao Poder Judiciário os seus legítimos direitos, o que futuramente geraria despesa com precatórios para o ente, além de afastar potenciais interessados de investir em um ente que não honra seus compromissos contratuais. Trocando em miúdos, a diminuta economia de recursos no presente, além de não modificar radicalmente a situação atual de desequilíbrio de alguns entes, prejudicaria o processo de ajuste fiscal no futuro, sendo contraproducente. Em segundo lugar, a aplicação dos mecanismos de ajuste fiscal pelos Poderes e órgãos é obrigatória pela emenda, ao passo que, pelo Substitutivo, é facultativa, somente sendo obrigatória para os entes que desejem obter garantias de outros entes ou tomar empréstimos de outros entes, inclusive por meio de estatais dependentes, não relacionados a projetos específicos de agências financeiras oficiais de fomento. Nesse aspecto, a redação da emenda nos parece ser mais rígida que o ideal. De todo modo, cabe lembrar



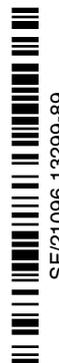


SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

que uma vedação passível de aplicação no âmbito dos entes com despesas correntes elevadas é a não concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, isto é, o objetivo da emenda seria alcançado na renovação das isenções por prazo determinado.

A Emenda nº 112, de autoria do Senador Weverton, exclui das restrições da emergência fiscal do art. 167-A os casos de promoção e progressão em carreira de agentes públicos. A suspensão de progressões e promoções é uma forma de evitar o aumento vegetativo da folha, penalizando o servidor de forma menos drástica e não acarretando redução de seus vencimentos. Insere-se na lógica de compartilhamento dos sacrifícios para enfrentamento do problema comum da escassez de recursos, impedindo que alguns profissionais sejam beneficiados por melhorias salariais quando outros (servidores ou não) têm congelados ou reduzidos seus ganhos em razão da penúria de recursos do ente público. Cabe acrescentar que, ao contrário do alegado na justificativa da emenda, a medida não trata de forma discriminatória qualquer categoria de profissionais: a proibição refere-se a todos os “agentes públicos”, o que abrange indistintamente servidores, empregados, militares e membros de Poder, alcançando a todos os remunerados pelos cofres públicos. Por sua vez, as Emendas nºs 152 e 153 do Senador Paulo Paim tratam de tema semelhante. A primeira altera o inciso II do caput do novo art. 167-A da Constituição para impedir a progressão funcional automática apenas em caso de tempo de serviço quando o ente subnacional ultrapassar o limite de despesas correntes; a segunda, o novo § 5º do art. 109 do ADCT para impedir a progressão funcional automática apenas em caso de tempo de serviço quando a União ultrapassar o limite de despesas primárias obrigatórias sujeitas ao teto de gastos. A elas são cabíveis as considerações expostas à Emenda nº 112.

A Emenda nº 113, do Senador Weverton, limita o período de exigibilidade das medidas de ajuste dos arts. 167-A e 167-G a doze meses. As medidas de exceção justificam-se exclusivamente em função das circunstâncias de dificuldade fiscal (quer diretamente apuradas, quer em função de calamidade pública de âmbito nacional), e não por qualquer outra razão. Assim, a fixação de um prazo temporal arbitrário em nada contribui para minimizar os sacrifícios decorrentes da crise fiscal: a correção dos desvios e o retorno à trajetória fiscal sustentável pode ocorrer antes de doze meses (tornando desnecessária a continuidade das medidas de ajuste), ou a causa pode persistir por mais de um ano (como se vê no caso presente da pandemia), tornando irresponsável o abandono





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

das medidas prudenciais. No caso da calamidade pública, justifica-se ainda a prorrogação das medidas por dois exercícios em função da necessidade de recursos para a reconstrução da economia e dos serviços públicos após vencido o fator desencadeante da calamidade (o que se vê, também, no caso da pandemia atual).

As Emendas nºs 114 e 162, dos Senadores Weverton e Lasier Martins, respectivamente, retiram as despesas com pensionistas do cômputo de despesas com pessoal para fins de limites globais de despesa do art. 169 da Lei Maior. Os limites do art. 169 destinam-se a controlar o montante total que os entes podem gastar com pessoal, sob pena de inviabilizar o seu próprio funcionamento por impossibilidade de realizar as outras despesas indispensáveis à prestação dos serviços públicos. Assim, a despesa com inativos e pensionistas é inevitavelmente parte desse custo de funcionamento da máquina administrativa do ente, e não pode deixar de ser incluída nesse parâmetro de monitoramento, sob pena de não alcançar o objetivo prudencial para o qual a Constituição estabeleceu esse mesmo controle. Por sua parte, a Emenda nº 142, da Senadora Leila Barros, tem o mesmo objetivo, além de buscar a supressão da alteração do art. 29-A da Carta Magna, o qual na redação do Substitutivo passa a incluir as despesas com pensionistas e inativos na apuração da despesa total do Poder Legislativo municipal. A última medida também não é estranha no contexto de aprimoramento do marco fiscal para fazer face à necessidade de reequilíbrio gradual das contas públicas após os desajustes observados em 2020. Razão pela qual encaminhamos também pela rejeição desta emenda.

A Emenda nº 115, do Senador Romário, insere entre os beneficiários do auxílio emergencial os menores de idade cujos pais ou responsáveis faleceram em decorrência da covid-19. Em termos de adequação do instrumento, a definição do rol de beneficiários é uma definição estritamente operacional, incabível nesta inserção constitucional voltada apenas a compatibilizar a iniciativa do pagamento com os preceitos constitucionais de finanças públicas. Em termos de mérito, é evidente que um auxílio dessa natureza somente pode ser concedido em função das circunstâncias concretas de cada beneficiário, de sua condição de precariedade econômica e carência de alternativas assistenciais. A condição de perda dos responsáveis, por si só, e por mais terrível que seja em qualquer caso, não implica automaticamente essa situação de desvalimento: um dependente de segurado de regime de previdência, quando órfão, tem acesso a uma cobertura de renda que muito possivelmente atende às necessidades essenciais cobertas pelo auxílio





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

emergencial (e, de qualquer forma, ainda pode ter o genitores sobrevivente capaz de prover-lhe a subsistência). Caso esta condição de orfandade seja considerada isoladamente como fato gerador do direito ao auxílio, podemos estar obrigando o Estado a pagar para pessoas que não têm necessidade dessa renda, em detrimento de aplicar recursos em benefício de pessoas que- (tanto em termos de renda quanto de provisão de serviços públicos) apresentam vulnerabilidade incomparavelmente maior.

A Emenda nº 116, do Senador Mecias de Jesus, limita o prazo das medidas preconizadas nos arts. 167-B a 167-G até “durante e até o início do primeiro exercício posterior ao término da calamidade pública”. As medidas de exceção em questão justificam-se exclusivamente em função das circunstâncias de dificuldade fiscal em função de calamidade pública de âmbito nacional, e não por qualquer outra razão. Assim, justifica-se ainda a prorrogação das medidas por dois exercícios em função da necessidade de recursos para a reconstrução da economia e dos serviços públicos após vencido o fator desencadeante da calamidade (o que se vê nitidamente no caso da pandemia atual). A redação da emenda faria com que ao final do exercício em que encerrou-se a calamidade o ente já estaria desprovido dos instrumentos para realocação de recursos para atenção às consequências da pandemia, o que impede o acolhimento do mérito da emenda.

A Emenda nº 118, da Senadora Rose de Freitas, introduz artigo 41-A no capítulo de administração pública para exigir a introdução de trabalho remoto na administração pública, estabelecendo metas de redução de custos de funcionamento em até 50% no horizonte de três anos. O mérito da emenda é indiscutível, sendo altamente positiva a consideração do trabalho remoto (e, talvez, a ambiciosa meta de 50% de redução de custos pode mesmo ser alcançada). No entanto, trata-se de dispositivo estruturante para a administração pública, de caráter permanente. A presente PEC tem por objeto a especificação de medidas fiscais emergenciais, tanto para lidar com colapsos financeiros do setor público, quanto para enfrentamento de calamidades públicas (incluindo o auxílio emergencial). Não tem por finalidade tratar temas estruturantes da administração, o que exigiria uma atenção específica e uma tramitação dedicada a esse foco de natureza permanente. Portanto, não é possível acolher a inserção nesta PEC de matéria que, embora represente aperfeiçoamento legislativo importante (merecendo certamente figurar em uma PEC própria), não pertence ao seu universo de aplicação.





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

A Emenda nº 119, de autoria do Senador Alessandro Vieira, acrescenta artigo permitindo a Estados e Distrito Federal usar, para ampliar o pagamento do auxílio-emergencial, os recursos recebidos da União pela Lei Complementar nº 173/2020, bem como um aumento de arrecadação do Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD) proporcionado por um aumento de alíquotas. Para isso, elimina o teto de alíquotas do imposto em questão durante a pandemia de covid-19 e permite genericamente a antecipação de receitas a esses entes com essa finalidade específica, mesmo que não seja exigível o imposto no exercício presente. O que se refere à possibilidade dos Estados usarem o saldo dos recursos da Lei Complementar nº 173, de 2020, para ampliar o auxílio-emergencial, a emenda é desnecessária: embora tais recursos sejam efetivamente vinculados a ações mais específicas de saúde pública (não sendo passível de aplicação em transferências assistenciais diretas), a ocorrência de um saldo positivo em relação ao valor originalmente previsto permite que os estados, assim entendendo conveniente, reduzam a aplicação na saúde de recursos de outras fontes na mesma proporção, liberando os valores para pagar o auxílio emergencial.

Já no que tange a um hipotético aumento de ITCMD para custear tal aplicação, a posição geral que sustentamos na Relatoria é a de que a filosofia e a estratégia de abordagem da crise fiscal inerentes a esta PEC são a de contenção da despesa, pela premissa de que não é aceitável qualquer aumento da carga tributária no país, a nenhum contribuinte. Assim, qualquer proposição relativa a aumento de impostos não encontra guarida nos fundamentos da proposição que deliberamos. Além disso, o instrumento escolhido é precário: a emenda reconhece a virtual impossibilidade de legislar, lançar e arrecadar o tributo em questão no horizonte de prazo emergencial, tanto que suscita um suposto “adiantamento” de recursos para efeitos dessa arrecadação. Ora, um tal “adiantamento” só poderia ser feito pela União (que é quem tem capacidade de mobilização de recursos nesse horizonte de tempo) até a hipotética e incerta entrada futura dos recursos do ITCMD. Se a fonte de recursos teria de ser a União, não haveria sentido que o pagamento de qualquer auxílio tivesse seguido um longo processo de movimentações financeiras e divisão administrativa de decisões de implementação - se recursos existirem, mais eficiente se mostra que sejam utilizados pelo mecanismo principal de pagamento do auxílio a ser movimentado pela União.



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

A Emenda nº 121, do Senador Major Olímpio, elimina os §§ 5º e 6º, do art. 167-A do substitutivo, mantendo a contagem do tempo decorrido sob o regime de emergência para a concessão de progressões e promoções funcionais a servidores e empregados públicos. A emenda alega que os servidores ficariam prejudicados ao não se efetivarem os direitos legais à promoção e progressão em função da suspensão dos mesmos direitos no período de dificuldade fiscal. De fato, existe uma perda imposta a esses profissionais, mas é parte de uma distribuição de sacrifícios que tem de atingir a todos. Diante de um contexto de escassez absoluta, as medidas prudenciais devem procurar ao menos evitar o agravamento da situação. A suspensão de progressões e promoções é uma forma de evitar o aumento vegetativo da folha, penalizando o servidor de forma menos drástica e não acarretando redução de seus vencimentos. Trata-se de medida necessária no conjunto de esforços coletivos para viabilizar a própria continuidade do ente público em sua dimensão financeira, da qual decorre a própria possibilidade material de atendimento das obrigações salariais junto aos seus trabalhadores.

A Emenda nº 123, do Senador Major Olímpio, suprime o § 6º, do art. 109, do ADCT, do substitutivo, mantendo a contagem do tempo decorrido sob o regime de emergência para a concessão de progressões e promoções funcionais a servidores e empregados públicos. A emenda alega que os servidores ficariam prejudicados ao não se efetivarem os direitos legais à promoção e progressão em função da suspensão dos mesmos direitos no período de dificuldade fiscal. De fato, existe uma perda imposta a esses profissionais, mas é parte de uma distribuição de sacrifícios que tem de atingir a todos. Diante de um contexto de escassez absoluta, as medidas prudenciais devem procurar ao menos evitar o agravamento da situação. A suspensão de progressões e promoções é uma forma de evitar o aumento vegetativo da folha, penalizando o servidor de forma menos drástica e não acarretando redução de seus vencimentos. Trata-se de medida necessária no conjunto de esforços coletivos para viabilizar a própria continuidade do ente público em sua dimensão financeira, da qual decorre a própria possibilidade material de atendimento das obrigações salariais junto aos seus trabalhadores.

As Emendas nºs 124 e 137, dos Senadores Major Olímpio e Paulo Paim, na devida ordem, suprimem o parágrafo único, do art. 163, eliminando a possibilidade de que a lei complementar prevista naquele artigo possa autorizar a aplicação das medidas emergenciais que a Constituição define em outras





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

circunstâncias. A remessa à lei complementar da autorização das medidas emergenciais é uma forma de flexibilizar os instrumentos de gestão fiscal, reduzindo os custos de decisão associados à aplicação de restrições à despesa pública. Entendo que essa medida é necessária para que os Poderes possam reagir de forma ágil às necessidades da conjuntura fiscal, podendo lançar com menores impedimentos procedimentais as medidas de contenção de despesas para circunstâncias futuras imprevistas que considerem graves o suficiente para exigir a imposição das medidas emergenciais.

A Emenda nº 126, também do Senador Major Olímpio, limita o prazo das medidas preconizadas nos arts. 167-B a 167-G até “durante e até o término da calamidade pública”. As medidas de exceção em questão justificam-se exclusivamente em função das circunstâncias de dificuldade fiscal em função de calamidade pública de âmbito nacional, e não por qualquer outra razão. Assim, justifica-se ainda a prorrogação das medidas por dois exercícios em função da necessidade de recursos para a reconstrução da economia e dos serviços públicos após vencido o fator desencadeante da calamidade (o que se vê nitidamente no caso da pandemia atual). A redação da emenda faria com que mesmo antes do final do exercício em que encerrou-se a calamidade o ente já estaria desprovido dos instrumentos para realocação de recursos para atenção às consequências da pandemia, o que impede o acolhimento do mérito da emenda.

As Emendas nºs 127, 149 e 171, dos Senadores Major Olímpio, Paulo Paim e Veneziano Vital do Rêgo, respectivamente, excluem o art. 167-G, afastando a aplicação em todos os entes da Federação das medidas de contenção emergencial de despesas do art. 167-A em casos de calamidade pública de âmbito nacional. As medidas de exceção em questão justificam-se em função das circunstâncias de dificuldade fiscal que emergem da calamidade pública de âmbito nacional. Os efeitos de uma calamidade nacional impõem custos por um horizonte de tempo bastante maior que a sua duração direta. Por eles, justifica-se ainda a prorrogação das medidas por dois exercícios em função da necessidade de recursos para a reconstrução da economia e dos serviços públicos após vencido o fator desencadeante da calamidade (o que se vê nitidamente no caso da pandemia atual). As emendas afastariam essa possibilidade, deixando os entes desprovidos dos instrumentos para realocação de recursos para atenção às consequências da pandemia. Já a Emenda nº 174, do Senador Mecias de Jesus visa tornar facultativa a adoção dos gatilhos, no caso do estado de calamidade de abrangência nacional. Para manter coerência com a redação proposta pelo art. 167-A no Substitutivo,





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

optamos por acatar parcialmente a emenda no tocante aos entes subnacionais, mantendo a adoção automática dos gatilhos, em situação de emergência, somente para a União, em razão do papel mais proeminente desta na coordenação e na provisão de recursos para a superação das dificuldades sociais e econômicas advindas da calamidade pública de âmbito nacional. Por seu turno, a Emenda nº 175, do Senador Marcos do Val, visa excluir dos gatilhos as carreiras de segurança pública e do Congresso Nacional. Não vemos como se justificaria excluir as forças de segurança pública e as carreiras do Congresso Nacional dos gatilhos, uma vez que todas as parcelas da sociedade devem dar sua contribuição, não se justificando, por exemplo, que, num momento de calamidade pública, sejam concedidos aumentos a essas carreiras do funcionalismo.

A Emenda nº 128, do Senador Major Olímpio, modifica o art. 167-G, tornando a aplicação das medidas de contenção emergencial de despesas do art. 167-A facultativa a cada Poder em casos de calamidade pública de âmbito nacional, “durante e até o início do primeiro exercício posterior ao término da calamidade pública”. As medidas de exceção em questão justificam-se em função das circunstâncias de dificuldade fiscal que emergem da calamidade pública de âmbito nacional. Os efeitos de uma calamidade nacional impõem custos por um horizonte de tempo bastante maior que a sua duração direta. Por eles, justifica-se ainda a prorrogação das medidas por dois exercícios em função da necessidade de recursos para a reconstrução da economia e dos serviços públicos após vencido o fator desencadeante da calamidade (o que se vê nitidamente no caso da pandemia atual). O período de um ano demandado pela emenda é excessivamente limitado em relação à persistência dos efeitos da pandemia e seus custos. Já o caráter facultativo retiraria dos entes a coercitividade necessária para a geração dos recursos a serem necessários para atenção às consequências da pandemia. De igual modo, a distribuição desigual das medidas entre Poderes é inaceitável, dado o impacto universal dos efeitos da calamidade nacional, que exige uma distribuição também universal das medidas de sacrifício para a recuperação econômica e social.

A Emenda nº 131, do Senador Wellington Fagundes, modifica o § 2º do art. 168 da Constituição, na forma da redação dada pelo Substitutivo, permitindo que os superávits anuais dos recursos duodecimais sejam transferidos ao FUNDEB do ente respectivo ou, alternativamente, sejam deduzidos das parcelas seguintes. A devolução ao tesouro do saldo dos recursos duodecimais é nada mais faz do que garantir os princípios constitucionais explícitos da soberania





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

do legislativo na aprovação do orçamento, da anualidade e da unidade de tesouraria: os repasses duodecimais destinam-se, única e exclusivamente, a suprir os poderes de recursos financeiros para executar o orçamento aprovado pelo Legislativo. Se superávit financeiro houver, significa que foram entregues a essas unidades executoras mais recursos do que o orçamento lhes atribuía. Neste sentido, não cabe à Constituição estabelecer uma destinação apriorística, por mais meritória que seja, para esses excessos de recursos. Ao contrário, os recursos eventualmente disponíveis devem retornar à decisão soberana do Legislativo para as necessidades mais prementes do próximo exercício.

As Emendas nºs 133, 180 e 187, de autoria dos Senadores Paulo Rocha, Weverton e Angelo Coronel, modificam o *caput* do art. 168-A da Constituição, para incorporar nesse artigo o detalhamento das disposições da LRF sobre a limitação de movimentação e empenho dos demais poderes, condicionando-os às regras da lei de diretrizes orçamentárias e fixando o critério de que a limitação será proporcional à proporção entre as despesas primárias discricionárias de cada poder e as do Executivo. A simples replicação das regras já existentes da LRF é desnecessária - e contraproducente no caso da transcrição de regras da lei de diretrizes orçamentárias, como se verá logo adiante. O art. 168-A restringe, é fato, o próprio legislador ordinário: não pode haver proporções distintas de limitação da execução entre poderes. Isso destina-se a impedir a situação atual na qual leis de diretrizes orçamentárias de muitos entes impõem um sacrifício maior ao orçamento dos Executivos (os quais veiculam a maior parte das políticas públicas sociais) e preservam dos sacrifícios coletivos os orçamentos dos demais Poderes. É esse desequilíbrio que a mudança pretende corrigir, com espírito inteiramente republicano, e sem qualquer atentado à autonomia dos Poderes, dado que a Constituição prevê, de maneira uniforme, o mesmo percentual de contenção despesas para todo o conjunto dos Poderes e órgãos estatais. A alegação, pouco clara, da Justificação das emendas é que haveria redução maior do orçamento dos poderes e prejuízo maior aos seus serviços, pois estes teriam menor proporção de investimentos que o Executivo. Isto, porém, não tem fundamento: a alocação de dotações discricionárias a cada poder é definida no orçamento pela consideração das necessidades respectivas de prestação de serviços finalísticos; assim, justifica-se a imposição do mesmo grau de restrições a cada um dos poderes, sem favorecimento a qualquer deles. Adicionalmente, a alegação de que haveria prejuízos insustentáveis à prestação de serviços não é acompanhada de qualquer elemento fático que o demonstre.





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

A Emenda nº 136, de autoria do Senador Paulo Paim, propõe a supressão da alínea “e” do inciso VIII do art. 163 da Constituição, com a intenção de eliminar a previsão de que a lei complementar que vier a tratar da sustentabilidade da dívida pública contenha planejamento da alienação de ativos para reduzir o estoque da dívida. Antes da pandemia da covid-19, a DBGG do Brasil já estava acima da média da DBGG das economias emergentes. Com a adoção de diversas medidas de alívio econômico para atenuar os impactos adversos da pandemia em 2020, a dívida brasileira cresceu mais que a média das outras economias emergentes, de modo que, no futuro, o País precisará resgatar parte do endividamento observado em 2020 para não comprometer a crença na sustentabilidade de sua dívida pública. Esse resgate poderá ocorrer por meio dos recursos advindos da alienação de ativos, o que nos sugere a inviabilidade do acatamento da emenda.

A Emenda nº 139, do Senador Paulo Paim, propõe a supressão da alínea “d” do inciso VIII do art. 163 da Constituição, com a intenção de eliminar a previsão de que a lei complementar que vier a tratar da sustentabilidade da dívida pública contenha medidas de ajuste, suspensões e vedações. O controle do endividamento público requer a adoção de mecanismos de estabilização fiscal capazes de influenciar o comportamento do resultado primário, no sentido de reverter gradualmente o déficit primário que a União enfrenta desde 2014. Para tanto, entendemos ser plausível que a lei complementar que vier a disciplinar sobre a sustentabilidade da dívida preveja medidas de ajuste, suspensões e vedações. Caso contrário, a legislação seria falha, pois proporia a trajetória a ser observada na condução da gestão da dívida sem instrumentos cabíveis para que essa trajetória seja de fato alcançada.

A Emenda nº 140, de autoria do Senador Paulo Paim, propõe a revogação do art. 167-A da Constituição, na nova redação conferida pelo Substitutivo. A emenda reconhece que o dispositivo que pretende revogar é o coração do “ajuste fiscal emergencial”. Com efeito, os mecanismos de ajuste fiscal que o dispositivo contém buscam reverter o descontrole das finanças dos entes subnacionais para evitar que a capacidade de investimento deles seja nula em um futuro próximo, dado o ritmo de crescimento das despesas correntes, sobretudo com pessoal, em relação às receitas correntes. Não concordamos com a mera revogação proposta porque ela não apresenta correção de rumo à insolvência fiscal pela qual passam diversos entes da Federação.





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

As Emendas nºs 145 e 177, dos Senadores Paulo Paim e Fabiano Contarato, acrescentam à alínea “h” do inciso I do art. 167-A da Constituição exceção para assegurar ganhos reais ao salário mínimo no tocante ao reajustamento de despesa obrigatória. Reconhecendo a justeza das políticas de elevar o valor das rendas associadas ao salário mínimo, não se pode presumir que o instrumento para fazê-lo seja o conjunto de despesas obrigatórias (as quais são, na melhor das hipóteses, parcialmente condicionadas pela elevação do salário mínimo), e muito menos que o momento de persegui-las seja quando os entes vivem situação de colapso fiscal. A persecução dos objetivos de valorização da renda dos cidadãos é objetivo permanente de política pública, mas é evidente que a ação estatal é incapaz de agir nesse sentido quando as finanças públicas estão em estado de esgotamento. O princípio que preside às emendas é inteiramente defensável para todas as prescrições constitucionais imagináveis, exceto nas disposições de emergência fiscal como as que constam desta PEC. De mais a mais, as emendas apresentadas não impedem o Congresso Nacional de fixar o salário mínimo a nível nacional, concedendo ganhos reais caso ele assim decida. Na verdade, a intenção da alínea em comento é somente replicar para os entes subnacionais a mesma vedação contida no teto de gastos para a União.

Já a Emenda nº 147, de autoria do Senador Paulo Paim, sugere a revogação dos §§ 1º e 2º do novo art. 167-A. As disposições atacadas são inspiradas na regra prudencial da LRF, segundo a qual a superação de determinado limite de despesas com pessoal acarreta a proibição da prática de certos atos. No caso do Substitutivo, as vedações impostas são de natureza facultativa. A intenção é realçar a importância do ajuste fiscal previamente à ocorrência de situação de desequilíbrio estrutural das contas públicas, de modo a salvaguardar um espaço fiscal mínimo para a realização de investimentos e a execução de políticas públicas emergenciais.

A Emenda nº 150, também do Senador Paulo Paim, suprime o § 1º do art. 167-F da Constituição. O dispositivo atacado se baseia na experiência da Lei Complementar nº 173, de 2020. Ao contrário do que a emenda afirma, o dispositivo também pode facilitar a execução de medidas para o enfrentamento da calamidade pública, o que recomenda a rejeição da emenda. Por sua vez, a Emenda nº 151, do Senador Oriovisto Guimarães, altera o art. 167-B para prever quórum mais qualificado para a aprovação do estado de calamidade pública de âmbito nacional. Assim, o referido estado de calamidade pública dependerá da aprovação de 3/5 dos membros de cada Casa do Congresso Nacional para dar





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

início ao regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratação pela União. A utilização de quórum idêntico ao de aprovação de emendas à Constituição em cada turno em um cenário de emergência não é recomendada, por eventualmente dificultar a adoção de medidas tempestivas e urgentes para o combate da calamidade pública que vier a assolar o País.

As Emendas nºs 157 e 193, dos Senadores Fabiano Contarato e Randolfê Rodrigues, respectivamente, pretendem impor que, antes de adotar o regime extraordinário fiscal previsto nos arts. 167-B a 167-G, a União revogue benefícios fiscais e isenções de tributos sobre lucros e dividendos. Todavia, essa revogação pode não surtir efeitos imediatos, por conta da garantia constitucional do direito adquirido, e, de mais a mais, pode ser realizada pela União antes mesmo da decretação do regime extraordinário fiscal. São, na verdade, discussões sobre temas que não se comunicam. Acrescento, ainda, que a diretriz da PEC é a recusa em dar ensejo a qualquer aumento de carga tributária, a quem quer que seja, como forma de ajuste fiscal.

A Emenda nº 161, do Senador Paulo Rocha, visa a apresentar substitutivo, a fim de que a PEC trate apenas do auxílio-emergencial, no valor fixado de R\$ 600,00. Além do que já se expôs - querer reduzir a PEC ao auxílio emergencial significa simplesmente esvaziá-la - há aqui um problema de juridicidade, já que o texto constitucional não é *locus* adequado para que se fixe valor de auxílio - sob pena de ser necessária uma nova PEC até mesmo para atualizar tal valor, motivos pelos quais se impõe a rejeição. Já a Emenda nº 164, do Senador Jayme Campos, visa a impor que, após o pagamento do auxílio-emergencial, seja criado benefício da assistência social que englobe o Bolsa-Família, com ênfase na primeira infância. A emenda, apesar das melhores intenções, deve ser rejeitada; em primeiro lugar, porque as discussões sobre o auxílio-emergencial e o Bolsa-família são completamente distintas: um é um programa permanente, o primeiro é, como o próprio nome já diz, algo de natureza transitória, emergencial. Ademais, nada impede que essa discussão sobre a ampliação do Bolsa-família seja feita atualmente, mas em outra proposição, já que se trata de tema estranho ao conteúdo e ao contexto da PEC nº 186, de 2019.

As Emendas nºs 165 e 169, dos Senadores Roberto Rocha e Izalci Lucas, respectivamente, visam a excluir o Prouni da contabilização da redução dos benefícios tributários prevista na nova redação do art. 115 do ADCT. Dada a





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

extrema relevância de tal programa, seu escopo nitidamente social e seus inegáveis resultados positivos, conforme demonstrado inclusive na justificação das emendas, estamos acatando tal modificação, para incluir o prouni nas exceções do que trata o § 2º do art. 115 do ADCT.

As Emenda nºs 166 e 167 são de autoria do Senador Otto Alencar. A de nº 166 visa a excluir os programas de incentivo à informática, à química e aos semicondutores da contabilização da redução dos benefícios tributários prevista na nova redação do art. 115 do ADCT. Todavia, a ideia deste dispositivo é justamente permitir que União avalie a qualidade dos gastos tributários, a fim de os manter ou revogar: a previsão de quais benefícios não devem ser extintos deve ser a mínima possível, sem prejuízo de que a União o mantenha, se considerar realmente que tais programas incluem-se entre aqueles cuja qualidade do gasto se justifica. Demais disso, a exclusão de benefícios já chegou ao limite do possível, abrangendo uma vasta parcela sobre o total, e está limitada a benefícios de impacto sobre a totalidade da economia. Igual encaminhamento sugerimos à Emenda nº 189, do Senador Eduardo Braga, de solicitação idêntica. A de nº 167 visa-se a excluir o mandamento de redução dos benefícios fiscais, constante da nova redação dada ao art. 115 do ADCT. Ora, num momento de crise fiscal, todos devem dar sua parcela de contribuição. Mais ainda: os benefícios fiscais no Brasil atingiram patamares altíssimos, o que justifica sua revisão. Manter tais benefícios, enquanto se acionam os gatilhos de redução das despesas, seria violar a isonomia, por dar um tratamento injusta e injustificavelmente beneficiado a quem goza de tais renúncias.

A Emenda nº 170, do Senador Veneziano Vital do Rêgo, exclui a aplicação dos gatilhos do art. 167-A quando a relação despesa/receita atingir 95%, permitindo-os apenas quando for decretado o estado de calamidade pública de âmbito nacional. A emenda se equivoca, ao confundir a situação de necessidade de acionamento dos gatilhos (arts. 167-A da CF e 109 do ADCT) com a decretação do estado de calamidade pública de abrangência nacional. São situações diversas, com pressupostos diferentes e medidas de solução distintas. Os gatilhos do 167-A e do 109 do ADCT são acionados quando a trajetória da dívida aproximar-se do limite de perigo (95% da relação despesa/receita), o que exige redução de despesas. Já o regime extraordinário fiscal em caso de calamidade de abrangência nacional (arts. 167-B a 167-G) baseia-se numa situação de emergência, que traz na verdade a consequência jurídica inversa, isto é, a flexibilização momentânea das regras fiscais, ainda que cumuladas com o





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

acionamento dos gatilhos do art. 167-A. São, como se percebe, discussões totalmente apartadas, não havendo que se falar em misturá-las ou fundi-las.

A Emenda nº 172, do Senador Oriovisto Guimarães, limita o auxílio-emergencial a quatro parcelas de R\$ 300,00. Há aqui um problema de juridicidade, já que o texto constitucional não é *locus* adequado para que se fixe valor de auxílio - sob pena de ser necessária uma nova PEC até mesmo para atualizar tal valor, motivos pelos quais se impõe a rejeição. Já as Emendas nºs 176 e 184, do Senador Marcos do Val, excetua das promoções e promoções vedadas pelo inciso II e § 5º do art. 167-A da Constituição e § 5º do art. 109 do ADCT, respectivamente, aquelas “que envolvem, além do transcurso de tempo, resultado satisfatório em processo de avaliação de desempenho”. A intenção das emendas em privilegiar aquelas modalidades de acréscimo salarial que envolvem avaliação de desempenho do beneficiário é meritória. Porém, a paralisação de promoções e progressões é medida de origem e natureza exclusivamente fiscal, como forma de contenção do crescimento vegetativo da folha. Neste sentido, não pode prescindir da cota de contribuição de todos os potenciais beneficiários dessa melhoria (com as ressalvas já justificadas no relatório), como medida menos drástica de contenção de despesas, independentemente da melhor qualidade do processo de implementação da progressão ou promoção envolvida.

A Emenda nº 178, do Senador Major Olímpio, suprime os §§ 1º, 2º e 3º (disparo de gatilhos pelo Executivo quando a proporção despesas correntes/receitas correntes atingir 85%). O disparo das medidas com a proporção de 85 % é uma forma de dar aos Executivos uma ferramenta prudencial que, permitindo a revisão posterior do Legislativo, evita levar o ente a uma situação mais dramática adiante. A possibilidade de atentar contra a separação de poderes não me parece ocorrer, dado que as medidas estarão amparadas na Constituição.

A Emenda nº 181, do Senador Humberto Costa, acrescenta as despesas com saúde decorrentes do enfrentamento da pandemia às condições excepcionais abertas pelo art. 3º do Substitutivo para o pagamento do auxílio emergencial. No entanto, esse dispositivo tem foco nas despesas com o auxílio emergencial, que atualmente encontra-se desprovido de regulação específica. As despesas com saúde decorrentes da pandemia já dispõem de uma regulação específica, inclusive no próprio substitutivo (arts. 167-B a 167-G). A generalização das excepcionalidades abertas para o auxílio emergencial ensejaria





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

uma perda de controle da gestão fiscal e uma virtual impossibilidade de administrar o novo regime excepcional dentro das condições fiscais presentes.

A Emenda nº 191, de autoria do Senador Izalci Lucas, pretende excepcionalizar da contabilização das metas de redução de benefícios tributários as deduções do IRPF das despesas com saúde e educação. Consideramos plenamente meritória a proposta de ressalva feita pela emenda. No entanto, entendemos que tal decisão deve ser tomada quando da deliberação acerca do plano de revisão de renúncias tributárias a ser encaminhado pelo Executivo. Nesse momento, confrontando a totalidade das renúncias e comparando seus méritos relativos, poderá essa decisão ser tomada pelo Parlamento com a transparência e a justiça necessárias.

Já a Emenda nº 192, do Senador Randolfe Rodrigues, pretende que a entrada em vigor da PEC implique em extinção de quaisquer isenções relativas à tributação sobre a renda. Concordamos que há inúmeras distorções nesse sentido, e justamente para combatê-las introduzimos em nosso Substitutivo obrigação para o Executivo encaminhar ao Congresso plano de revisão dessas renúncias. Trata-se, no entanto, de tema de grande complexidade, que necessita ser analisado à luz de todas suas implicações no sistema tributário, promovendo-se os ajustes requeridos nos demais tributos.

### III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa** da PEC nº 186, de 2019, e, no **mérito**, pela sua **aprovação**, na forma do seguinte substitutivo, com acolhimento integral ou parcial das Emendas nºs 1, 2, 4, 6, 10, 11, 13, 15, 26 a 29, 32, 33, 39, 42, 45, 65, 71, 72, 78, 79, 80, 84, 98, 103, 109, 110, 117, 120, 122, 125, 129, 130, 134, 135, 138, 141, 143, 144, 154, 156, 160, 165, 168, 169, 174, 179, 182, 183, 185, 188 e 190, com prejudicialidade das Emendas nºs 34 a 38, 46 a 48, 50 a 54, 66, 73 e 74 e com rejeição das demais:



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

## EMENDA Nº 194 – CCJ (SUBSTITUTIVO)

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

Altera os arts. 29-A, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e o art. 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F, 167-G e 168-A; revoga dispositivos constitucionais e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia de Covid-19.

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. 29-A.** O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionista, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

.....” (NR)

“**Art. 37 .** .....

.....

§ 16. Os órgãos e entidades da Administração Pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

forma da lei.

.....” (NR)

“**Art. 49.** .....

.....

XVIII - decretar o estado de calamidade pública de âmbito nacional previsto nos arts. 167-B a 167-G.” (NR)

“**Art. 84.** .....

.....

XXVIII - propor ao Congresso Nacional a decretação do estado de calamidade pública de âmbito nacional previsto nos arts. 167-B a 167-G.

.....” (NR)

“**Art. 163.** .....

.....

VIII – sustentabilidade da dívida, especificando:

- a) indicadores de sua apuração;
- b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida;
- c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação;
- d) medidas de ajuste, suspensões e vedações;
- e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida;

*Parágrafo único.* A lei complementar de que trata o inciso VIII pode autorizar a aplicação das vedações previstas no art. 167-A.” (NR)

“**Art. 164-A.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do art. 163.



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

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

“Art. 165. ....

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37.

.....” (NR)

“Art. 167. ....

IV - a vinculação das receitas públicas a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas:

a) as receitas oriundas da arrecadação de taxas, contribuições, doações, empréstimos compulsórios, de atividades de fornecimento de bens ou serviços facultativos e na exploração econômica do patrimônio próprio dos órgãos e entidades da administração, remunerados por preço público, bem como o produto da aplicação financeira desses recursos, transferências recebidas para o atendimento de finalidades determinadas e as receitas de capital;

b) a repartição entre os entes federados do produto da arrecadação das receitas a que se referem o § 1º do art. 20, o inciso III do parágrafo único do art. 146 e os arts. 157, 158 e 159, bem como a destinação a que se referem o § 5º do art. 153 e a alínea “c” do inciso I do art. 159;

c) a repartição com Estados e Municípios dos recursos financeiros oriundos da concessão florestal;

d) a repartição com Municípios e Distrito Federal dos recursos provenientes de taxa de ocupação, foro e laudêmio;



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

- e) a prestação de garantias na contratação de operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º;
- f) a vinculação permitida pelo § 4º deste artigo;
- g) a receita destinada por legislação específica ao pagamento de dívida pública;
- h) as receitas destinadas ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social;
- i) as receitas destinadas ao Fundo de Amparo ao Trabalhador;
- j) as restituições de benefícios assistenciais e previdenciários;
- k) a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, e 212;
- l) a destinação de recursos e as receitas vinculadas a programas instituídos por lei para financiamento a estudantes de cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pela União com essa finalidade.
- m) os recursos destinados aos fundos:
  - 1. previstos nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo, inclusive no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
  - 2. criados para operacionalizar vinculações de receitas estabelecidas nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo;
  - 3. destinados à prestação de garantias e avais;
  - 4. previstos no art. 76-A, parágrafo único, inciso V, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias;
  - 5. Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD), Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), e VII. Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (FUNCAFE).

.....

XIV - a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou executados diretamente por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da Administração Pública;

.....





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

§ 4º É permitida a vinculação das receitas a que se referem os arts. 155, 156, 157, 158 e 159, I, “a”, “b”, “d” e “e”, e II, para pagamento de débitos com a União e para prestar-lhe garantia ou contragarantia.

.....  
§ 6º Para fins da apuração ao término do exercício financeiro do cumprimento do limite de que trata o inciso III, as receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa.” (NR)

“**Art. 167-A.** Apurado que, no período de doze meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera noventa e cinco por cento, no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto remanescer a situação, aplicar os seguintes mecanismos de ajuste fiscal:

I - vedação da:

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;

b) criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

c) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

d) admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas:

1. as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa;

2. as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

3. as contratações temporárias de que trata o inciso IX do art. 37; e

4. as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;

e) realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas na alínea “d”;



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

f) 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, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

g) criação de despesa obrigatória;

h) 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;

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

j) concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária;

II - suspensão de progressão e de promoção funcional em carreira de agentes públicos, quando o respectivo interstício se encerrar no exercício financeiro mencionado no *caput*, excetuadas aquelas que implicarem provimento de cargo ou emprego anteriormente ocupado por outro agente;

§ 1º Quando resultar da apuração que a despesa corrente superar oitenta e cinco por cento da receita corrente, sem exceder o percentual mencionado no *caput*, as medidas nele indicadas podem ser, no todo ou em parte, implementadas por atos do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata, sendo facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-la em seus respectivos âmbitos.

§ 2º O ato de que trata o § 1º, deve ser submetido, em regime de urgência, à apreciação do Poder Legislativo.

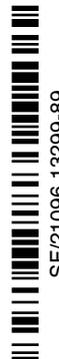
§ 3º O ato perde a eficácia, reconhecida a validade dos atos praticados na sua vigência, quando:

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 § 1º, mesmo após a sua aprovação pelo Poder Legislativo.

§ 4º A apuração referida neste artigo deve ser realizada bimestralmente.



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

§ 5º O período em que vigorar a medida de que trata o inciso II do *caput* não é 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 suspensão.

§ 6º As disposições de que trata este artigo:

I - não constituem obrigação de pagamento futuro pelo ente da Federação ou direitos de outrem sobre o erário;

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

§ 7º Ocorrendo a hipótese de que trata o *caput*, até que todas as medidas previstas nos seus incisos tenham sido adotadas por todos os Poderes e órgãos nele mencionados, de acordo com declaração do respectivo Tribunal de Contas, é vedada:

I - a concessão, por qualquer outro ente da Federação, de garantias ao ente envolvido;

II - a tomada de operação de crédito por parte do ente envolvido com outro ente da Federação, diretamente ou por intermédio de seus fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, ressalvados os financiamentos destinados a projetos específicos celebrados na forma de operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento.”

“**Art. 167-B.** Durante a vigência de estado de calamidade pública de âmbito nacional, decretado pelo Congresso Nacional por iniciativa privativa do Presidente da República, a União deve adotar regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, nos termos definidos nos arts. 167-C a 167-G.”

“**Art. 167-C.** Com o propósito exclusivo de enfrentamento do contexto da calamidade pública e de seus efeitos sociais e econômicos, no seu período de duração, o Poder Executivo Federal pode adotar processos



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

simplificados de contratação de pessoal, em caráter temporário e emergencial, e de obras, serviços e compras que assegurem, quando possível, competição e igualdade de condições a todos os concorrentes, dispensada a observância do § 1º do art. 169 na contratação de que trata o inciso IX do art. 37, limitada a dispensa às situações de que trata o referido inciso, sem prejuízo do controle dos órgãos competentes.”

“**Art. 167-D.** As proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

*Parágrafo único.* Durante a vigência da calamidade pública nacional de que trata o art. 167-B, não se aplica o disposto no § 3º do art. 195.”

“**Art. 167-E.** Fica dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública de âmbito nacional, a observância do inciso III do art. 167.”

“**Art. 167-F.** Durante a vigência da calamidade pública de âmbito nacional de que trata o art. 167-B:

I - são dispensados, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública, os limites, as condições e demais restrições aplicáveis à União para a contratação de operações de crédito, bem como sua verificação;

II - o superávit financeiro apurado em 31 de dezembro do ano imediatamente anterior ao reconhecimento pode ser destinado à cobertura de despesas oriundas das medidas de combate à calamidade pública nacional e ao pagamento da dívida pública.

§ 1º Lei complementar pode definir outras suspensões, dispensas e afastamentos aplicáveis durante a vigência do estado de calamidade pública de âmbito nacional.

§ 2º O disposto no inciso II não se aplica às fontes de recursos:

I - decorrentes de repartição de receitas a Estados, Distrito Federal e Municípios;



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

II – decorrentes das vinculações estabelecidas pelos arts. 195, 198, 201, 212 e 212-A;

III – destinadas ao registro de receitas oriundas da arrecadação de doações, empréstimos compulsórios, ou de transferências recebidas para o atendimento de finalidades determinadas, ou das receitas de capital produto de operações de financiamento celebradas com finalidades contratualmente determinadas.”

“**Art. 167–G.** Na hipótese de que trata o art. 167-B, aplica-se à União, durante e até o encerramento do segundo exercício posterior ao término da calamidade pública, as vedações e suspensões previstas no art. 167-A.

§ 1º Na hipótese de medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração, não se aplicam as vedações referidas nas alíneas “b”, “d”, “g”, “i” e “j” do inciso I do art. 167-A.

§ 2º Na hipótese de que trata o art. 167-B, não se aplica a alínea “c” do inciso I do art. 159, devendo a referida transferência a que se refere aquele dispositivo ser efetuada nos mesmos montantes transferidos no exercício anterior à decretação da calamidade.

§ 3º É facultada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a aplicação das vedações e suspensões mencionadas no *caput*, nos termos deste artigo.”

“**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.” (NR)

“**Art 168-A.** Se verificado, durante a execução orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que a realização da receita e da despesa pode não comportar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na respectiva lei de diretrizes orçamentárias, os órgãos dos Poderes Legislativo e, quando houver, do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, por atos próprios, nos termos da lei complementar de que trata o inciso I do art. 163, devem promover a



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

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 pensionista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

.....” (NR)

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

“**Art. 109.** Se verificado, na aprovação da lei orçamentária, que, no âmbito das despesas sujeitas aos limites do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total foi superior a noventa e cinco por cento, aplicam-se ao respectivo Poder ou órgão, até o final do exercício a que se refere a lei orçamentária, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

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 anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

.....  
IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas:

a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa;

b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do art. 37; e

d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;

.....



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

VI - 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, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

IX - aumento do valor de benefícios de cunho indenizatório destinados a qualquer membro de Poder, servidor ou empregado da administração pública e a seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do *caput*, quando acionadas as vedações para qualquer dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do *caput* do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.

§ 2º Em caso de acionamento das vedações tratadas no *caput* para o Poder Executivo, ficam vedadas:

§ 3º Em caso de acionamento das vedações tratadas no *caput*, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

§ 4º As disposições de que trata este artigo:

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

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.

§ 5º Adicionalmente às vedações a que se refere o *caput* deste artigo, fica suspensa a progressão e a promoção funcional em carreira de agentes públicos, excetuadas aquelas que implicarem provimento de cargo ou emprego anteriormente ocupado por outro agente, enquanto perdurar o descumprimento do limite referido no *caput*.

§ 6º Para fins de aplicação do disposto no § 5º:





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

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 § 5º, não se derivando desta suspensão quaisquer efeitos obrigacionais futuros, salvo a concessão de promoção e progressão cujo respectivo interstício tenha se encerrado antes da entrada em vigor da suspensão;

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.

§ 7º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do *caput* e no § 2º não se aplica a medidas de combate a calamidade pública nacional cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.” (NR)

**Art. 3º** Durante o exercício financeiro de 2021, a proposição legislativa com o propósito exclusivo de conceder auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia de covid-19 fica dispensada da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa.

§ 1º As despesas decorrentes da concessão do auxílio referido no *caput* realizadas no exercício financeiro de 2021 não são consideradas para fins:

I – da apuração da meta de resultado primário estabelecida no *caput* do art. 2º da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020;

II – do limite para despesas primárias estabelecido pelo inciso I do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º As operações de crédito realizadas para custear a concessão do auxílio referido no *caput* ficam ressalvadas do limite estabelecido no inciso III do *caput* do art. 167 da Constituição Federal.

§ 3º A despesa de que trata este artigo deve ser atendida por meio de crédito extraordinário.



SF/21096.13299-89



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

§ 4º A abertura do crédito extraordinário de que trata o § 3º é feita independentemente da observância dos requisitos exigidos pelo § 3º do art. 167 da Constituição Federal.

§ 5º O disposto neste artigo aplica-se apenas à União, sendo vedada sua adoção pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

**Art. 4º** O Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, em até seis meses após a promulgação desta Emenda Constitucional, plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros.

§ 1º As proposições legislativas a que se refere o *caput* devem propiciar, em conjunto, redução do montante total dos incentivos e benefícios de que trata o *caput*:

I – para o exercício em que forem encaminhadas, de pelo menos dez por cento, em termos anualizados, em relação aos incentivos e benefícios vigentes quando da promulgação desta Emenda Constitucional;

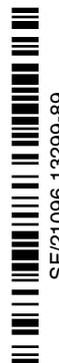
II – de modo que esse montante, no prazo de até oito anos, não ultrapasse dois por cento do produto interno bruto.

§ 2º Não são contabilizadas, para o atingimento das metas estabelecidas no § 1º, eventuais reduções nos incentivos e benefícios:

I – estabelecidos com fundamento no art. 146, inciso III, alínea “d” e parágrafo único, da Constituição;

II - concedidos a entidades sem fins lucrativos com fundamento nos arts. 150, inciso VI, alínea “c”, e 195, § 7º, da Constituição;

III – concedidos para os programas de que trata o art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição;





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

IV – relativos ao regime especial estabelecido nos termos do art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e

V – relacionados aos produtos que compõem a cesta básica;

VI - concedidos para os programas estabelecidos em lei destinados à concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes de cursos superiores em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

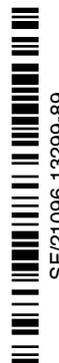
§ 3º Para efeitos deste artigo, considera-se incentivo ou benefício de natureza tributária aquele assim definido na mais recente publicação do demonstrativo a que se refere o art. 165, § 6º, da Constituição Federal.

**Art. 5º** Ficam revogados:

I – o art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e

II – o § 4º do art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

**Art. 6º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, exceto quanto à alteração do art. 29-A da Constituição Federal, a qual entra em vigor a partir do início da primeira legislatura municipal após a data de publicação desta Emenda Constitucional.



SF/21096.13299-89