



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

PARECER Nº , DE 2021

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, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências.*

Relator: Senador **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, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências.*

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

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





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/21228.58956-72

Página: 2/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea9277cf9a2202e6e2b





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/21228.58956-72

Página: 3/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea9277c19a2202e6e2b





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/21228.58956-72

Página: 4/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea9277cf9a2202e6e2b





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/21228.58956-72

Página: 5/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea9277cf9a2202e6e2b





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 excederam às do exercício anterior, corrigidas pelo IPCA. Tais medidas coincidem com parte daquelas previstas no art. 167-A. As que figuram neste último e não têm correspondência com o art. 109 do ADCT são especificadas nos §§ 1º a 3º do art. 3º da PEC, inclusive a de redução remuneratória com correspondente redução de jornada, que, como no art. 167-A, é considerada facultativa, ao contrário dos demais mecanismos de ajuste.

Adicionalmente e sem correlação com o art. 167-A que se pretende introduzir na Constituição ou 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/21228.58956-72

Página: 7/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea9277cf9a2202e6e2b





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.





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/21228.58956-72

Página: 10/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea927c19a2202e6e2b





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/21228.58956-72

Página: 11/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea9277cf9a2202e6e2b





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/21228.58956-72

Página: 16/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea9277cf9a2202e6e2b





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/21228.58956-72

Página: 17/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea9277cf9a2202e6e2b





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/21228.58956-72

Página: 20/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea9277cf9a2202e6e2b





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 e as desonerações que incidam sobre os produtos da cesta básica.

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/21228.58956-72

Página: 21/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea9277cf9a2202e6e2b





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 e as destinadas por legislação específica ao pagamento de dívida pública.

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

E não apenas os estados e municípios brasileiros são muito diferentes entre si, mas o Brasil de 2020 é muito diferente do Brasil de 1988, quando os fundamentos desses pisos foram lançados. Nossa transição demográfica ocorre



SF/21228.58956-72

Página: 22/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea9277cf9a2202e6e2b





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

em ritmo veloz, muito superior ao que foi observado nos países desenvolvidos. Obviamente isso traz profundas mudanças nas necessidades de despesas públicas, com redução do número de crianças e jovens – diminuindo, portanto, a quantidade de alunos e a demanda por educação. Nesse contexto, a manutenção dos pisos vem criando, e criará cada vez mais, ineficiências na aplicação dos recursos públicos, dado o descasamento entre necessidades sociais e despesas orçamentárias.

Em relação tanto à fusão dos pisos (proposta original da PEC) quanto à sua exclusão (proposta de nosso Substitutivo), há uma discussão constitucional relevante sobre possível incidência do princípio da “proibição do retrocesso”. Tal norma é considerada princípio implícito na CF, sendo bastante incerta a sua fonte normativa específica (cf. SARLET, Ingo Wolfgang. **Proibição de Retrocesso, Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Sociais: Manifestação de um Constitucionalismo Dirigente Possível.** In: Bol. Fac. Direito U. Coimbra, ano 82, n. 239, 2006, p. 240). É bastante forte seu reconhecimento no Brasil, embora não haja unanimidade sobre o tema nos poucos países que também o consideram, como Portugal e Alemanha (cf. MIRANDA, Jorge. **Os novos paradigmas do Estado social.** Conferência proferida em 28 de Setembro de 2011, em Belo Horizonte, no XXXVII Congresso Nacional de Procuradores de Estado). De qualquer sorte, parece ser reconhecido pelo STF em diversos julgados, motivo pelo qual ora o analisaremos em face da proposta do Substitutivo.

Em primeiro lugar, é preciso notar que a aplicação de tais percentuais mínimos na área de saúde foi instituída por obra do poder constituinte derivado reformador (EC nº 29, de 13 de setembro de 2000). E, conforme a posição majoritária, normas constitucionais derivadas não são cobertas pela proteção de cláusulas pétreas, sob pena de se instituir o contrassenso de o constituinte derivado poder criar limitações a si mesmo. Em segundo lugar – mesmo em relação ao piso da educação, criado pelo constituinte originário –, é preciso lembrar que a caracterização de um instituto como cláusula pétrea não impede sua modificação por EC, desde que preservado o núcleo essencial da norma (STF, Pleno, Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.024/DF).

É bom lembrar, aliás, que o princípio da proibição do retrocesso não impede em absoluto a revogação de uma política pública, desde que mantido o nível de concretização dos direitos (cf. POMPEU, Gina Vidal Marcílio; PIMENTA, Camila Arraes de Alencar. **O Princípio da vedação do Retrocesso Social diante da Crise Econômica do Século XXI.** In: Direito e





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

Desenvolvimento. Unipê: João Pessoa, v. 6, n. 12, p. 216-237; no mesmo sentido: CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e a Teoria da Constituição**. 7.ed. Almedina, 2003, p. 338). Da mesma forma, há precedente do STF em que se faz a mesma ressalva, quando se considerou constitucional o novo regramento legal do seguro obrigatório contra acidentes veiculares, “diante dos mecanismos compensatórios encartados na ordem normativa *sub judice*” (STF, Pleno, ADI nº 4.350/DF, Relator Ministro Luiz Fux, DJe de 02.12.2014). E é exatamente o caso do texto proposto em nosso Substitutivo: não há retrocesso no grau de efetivação dos direitos sociais, mas apenas a exclusão do piso arbitrária e centralizadamente pensado e imposto. Basta imaginar o cenário em que, mesmo com a desvinculação das receitas, o investimento em saúde e educação cresça; ou se mantenha estável; ou, ainda, seja reduzido, mas compensado com ganhos de eficiência; em nenhuma dessas situações se pode afirmar ter havido vulneração do grau de efetivação dos direitos sociais.

Ainda no aproveitamento dos dispositivos da PEC nº 188, de 2019, temos o debate da vinculação das receitas do PIS/PASEP ao BNDES. Lá, a proposta original era de redução à metade dessa vinculação, o que entendemos representar uma medida positiva, mas também insuficiente. Afinal, se entendemos que devemos remover as amarras orçamentárias, inclusive as relativas a saúde e educação, menos não poderia ser feito com os repasses ao BNDES destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico. São aplicações importantes do dinheiro público, sem dúvida, mas tão importantes quanto qualquer outra aplicação, não havendo razões para que tenham uma “reserva” privilegiada – a qual, repito, nem as despesas com saúde e educação estão tendo na proposta do Substitutivo. Assim, nossa proposta é de extinção dessa vinculação, o que não impedirá, evidentemente, que tais repasses sigam ocorrendo, mas eles submeter-se-ão ao descortino do Congresso Nacional em cada exercício, para que sejam comparadas em sua conveniência e oportunidade com todas as demais despesas.

Este amplo conjunto de reformas assegurará nossa solidez fiscal, 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.





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

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 da regra de ouro nem da meta de resultado primário. Ademais, prevê que a despesa será atendida por meio de crédito extraordinário, o que já a exclui da incidência do teto de gastos, para o que nossa proposta prevê 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





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

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 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



SF/21228.58956-72

Página: 26/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea9277cf9a2202e6e2b





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

de benefícios de cunho indenizatório. A preocupação da autora já está albergada no Substitutivo apresentado.

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

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

A Emenda 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



SF/21228.58956-72

Página: 27/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea9277cf9a2202e6e2b





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

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 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.





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

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 ressaltadas da proibição a progressões e promoções funcionais prevista na PEC. O Substitutivo, contudo, restringe as exceções, numa fórmula abstrata, apenas aos casos em que a promoção ou progressão implique a ocupação de um posto que tenha vagado.

Já a Emenda nº 15, também do Senador Marcos do Val, busca excluir as carreiras de agente penitenciário, de agente socioeducativo, policiais e militares da abrangência da possibilidade da redução de jornada com redução de remuneração prevista na PEC. Como colocado anteriormente, entendemos que 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.



SF/21228.58956-72

Página: 29/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea927c7f9a2202e6e2b





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

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 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



SF/21228.58956-72

Página: 30/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea927c7f9a2202e6e2b





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

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, 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.





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

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 a 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 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





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

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 a 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 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 interfere 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





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

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 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 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.





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

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 é de caráter supressivo, que milita contrariamente ao espírito original da Proposta. Por esses fatos, propomos a rejeição das duas emendas anteriores. Por sua parte, a de nº 79 determina que os mecanismos de ajuste 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-



SF/21228.58956-72

Página: 35/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea9277cf9a2202e6e2b





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

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.

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 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. 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





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

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.

Já a Emenda nº 88, de autoria do Senador Antonio Anastasia, propõe que a vedação à realização de concurso público e à contratação de pessoal, aplicável à União em caso de descumprimento da regra de ouro e aos demais entes em caso de superação do limite estabelecido para as despesas correntes, não prejudique o cumprimento do disposto no § 1º do art. 98 do ADCT, segundo o qual em oito anos todas as unidades da Federação e a União devem contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais. Opinamos pela rejeição da emenda. Se a despesa obrigatória primária da Defensoria Pública da União não superar 95% de sua despesa primária total, inexistirá qualquer impedimento à expansão de seu quadro de funcionários, contanto que o teto de gastos seja respeitado. Esta exigência já consta do ordenamento jurídico atual, ao passo que aquela é introduzida pelo Substitutivo. No caso dos estados e do Distrito Federal, a existência de medidas constitucionais de controle de despesas não impede que os Poderes e órgãos pratiquem atos de aumento de gastos com pessoal. Na verdade, o novo art. 167-A impede que a União conceda garantia aos entes que não venham a adotar os mecanismos de estabilização e ajuste fiscal na hipótese de descumprimento do limite para a despesa corrente.

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



SF/21228.58956-72

Página: 37/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea9277cf9a2202e6e2b





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

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 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





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

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 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 em 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.





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

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, 79, 80 e 84, com prejudicialidade das Emendas nºs 34 a 38, 46 a 48, 50 a 54, 66, 73 e 74 e com rejeição das demais:



SF/21228.58956-72

Página: 40/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea9277cf9a2202e6e2b





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019

Altera os arts. 6º, 29-A, 49, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 212 e 212-A 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; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o art. 115; revoga dispositivos constitucionais; 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. 6º**

Parágrafo único. Deve ser observado, na promoção e na efetivação dos direitos sociais, o equilíbrio fiscal intergeracional.” (NR)

“**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 .**





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

.....

§ 16. Os órgãos e entidades da Administração Pública, individual ou conjuntamente, realizarão avaliação das políticas públicas, devendo divulgar o objeto a ser avaliado e os resultados alcançados, na 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)



SF/21228.58956-72

Página: 42/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea9277cf9a2202e6e2b





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

“**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 que assegurem sua sustentabilidade, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do art. 163.

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 observarão, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas, na forma da lei.

.....” (NR)

“**Art. 166.**

§ 10. É vedada a utilização do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

.....” (NR)

“**Art. 167.**

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



SF/21228.58956-72

Página: 43/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea9277cf9a2202e6e2b





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

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;

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.

.....
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;

.....
§ 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 do disposto no 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)



SF/21228.58956-72

Página: 44/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea9277cf9a2202e6e2b





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

“**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 as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 e as contratações 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”;

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;



SF/21228.58956-72

Página: 45/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea9277cf9a2202e6e2b





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

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 da edição de atos que impliquem aumento de despesa de pessoal, bem assim a progressão e a promoção funcional em carreira de agentes públicos, incluindo os de empresas públicas e de sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos do ente da Federação para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio, quando o respectivo interstício se encerrar no exercício financeiro mencionado no *caput*, excetuadas aquelas que implicarem 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 poderão 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;



SF/21228.58956-72

Página: 46/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea9277cf9a2202e6e2b





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

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 será realizada bimestralmente.

§ 5º O período em que vigorar a medida de que trata o inciso II do *caput* não será considerado para a concessão de futuras progressões ou promoções funcionais, sem prejuízo:

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

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



SF/21228.58956-72

Página: 47/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea9277cf9a2202e6e2b





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

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 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 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 *caput* do art. 37, limitada a dispensa às situações de que trata o referido inciso, sem prejuízo do controle dos órgãos competentes.”

“**Art. 167-D.** Desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, 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, 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 *caput* do art. 167.”



SF/21228.58956-72

Página: 48/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea9277cf9a2202e6e2b





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

“**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 poderá definir outras suspensões, dispensas e afastamentos aplicáveis durante a vigência de calamidade pública.

§ 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;

II – decorrentes das vinculações estabelecidas pelos arts. 195, 201 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, aplicam-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, 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” e “g” e “j” do inciso I do art. 167-A

§ 2º Na hipótese de que trata o art. 167-B, os repasses de que trata a



SF/21228.58956-72

Página: 49/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea9277cf9a2202e6e2b





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

alínea “c” do inciso I do art. 159 não poderão superar os montantes transferidos no exercício anterior à decretação da calamidade pública.”

“**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 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. 212.** (revogado)

§ 1º (revogado)

§ 2º (revogado)

.....



SF/21228.58956-72

Página: 50/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea9277cf9a2202e6e2b





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

§ 7º É vedado o uso dos recursos referidos nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões.

§ 8º Na hipótese de extinção ou de substituição de impostos, serão redefinidos os percentuais referidos no inciso II do *caput* do art. 212-A, de modo que resultem recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, bem como os recursos subvinculados aos fundos de que trata o art. 212-A desta Constituição, em aplicações equivalentes às anteriormente praticadas.

.....” (NR)

“**Art. 212-A.** Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem destinar recursos para manutenção e o desenvolvimento do ensino na educação básica e para a remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

.....” (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:

.....

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 e as contratações de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;

.....





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

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;

.....

§ 2º Em caso de acionamento das vedações tratadas no *caput*, 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, serão suspensos os atos que impliquem aumento de despesa de pessoal, bem assim a progressão e a promoção funcional em carreira de agentes públicos, incluindo os de empresas públicas e de sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio, 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:

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.



SF/21228.58956-72

Página: 52/56 23/02/2021 12:11:15

1025aac663679201143f8ea9277c19a2202e6e2b





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

§ 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. 115.** O Presidente da República encaminhará ao Congresso Nacional, em até seis meses após a promulgação desta Emenda Constitucional, plano de redução gradual e linear 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 redução do montante dos incentivos e benefícios de que trata o *caput*:

I – para o exercício em que forem encaminhadas, de pelo menos 10% (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 8 (oito) anos, não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto.

§ 2º Não serão 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;

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.

§ 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. 3º Durante o exercício financeiro de 2021, a proposição legislativa com o propósito exclusivo de conceder auxílio emergencial residual





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da 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 serão consideradas para fins de apuração da meta de resultado primário estabelecida no *caput* do art. 2º da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020.

§ 2º As operações de crédito realizadas no exercício financeiro de 2021 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.

§ 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 Aplica-se à despesa de que trata o § 3º o disposto no inciso II do § 6º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 4º Ficam revogados:

I - o inciso V e a alínea *e* do inciso VII do art. 34 da Constituição Federal;

II – os incisos I e III do art. 35 da Constituição Federal;

III – o inciso II do art. 160 da Constituição Federal;

IV – o § 2º e o inciso I do § 3º do art. 198 da Constituição Federal;

V – o *caput* e os §§ 1º e 2º do art. 212 da Constituição Federal;





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

- VI – o inciso VIII do art. 212-A da Constituição Federal;
- VII – o § 1º do art. 239 da Constituição Federal;
- VIII – o art. 3º da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015;
- IX – o inciso I do parágrafo único do art. 76-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
- X – o inciso I do parágrafo único do art. 76-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
- XI – o art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
- XII – o § 4º do art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e
- XIII – o art. 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, exceto quanto à alteração do art. 29-A da Constituição Federal, a qual entrará em vigor a partir do início da primeira legislatura municipal após a data de publicação desta Emenda Constitucional.



SF/21228.58956-72

Página: 55/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea9277cf9a2202e6e2b





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar



SF/21228.58956-72

Página: 56/56 23/02/2021 12:11:15

f025aac663679201f43f8ea9277cf9a2202e6e2b

