SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019

Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências.

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

Página da matéria

CCJ

SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019

Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências.

As MESAS da CÂMARA DOS DEPUTADOS e do SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 37. .....

.....

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

.....

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

SF/19340.12793-70

Página: 1/23 05/11/2019 15:42:55

9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a

Recebido em 05/11/2019
Hora: 18:34
Marcos Helder Crisóstomo Damasceno
Matrícula 267858
SLSF/SGM

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

.....

Art. 39 .....

.....

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

.....

Art. 163.....

.....

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

.....

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

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

SF/19340.12793-70
Página: 2/23 05/11/2019 15:42:55
9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a

.....

Art. 167.....

.....

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

.....

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

.....

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

I - análise da efetividade, proporcionalidade e focalização;

II - combate às desigualdades regionais; e

III - publicidade do resultado das análises.

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

SF/19340.12793-70

Página: 3/23 05/11/2019 15:42:55

9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a

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

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

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

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

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

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

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

VIII - criação de despesa obrigatória;

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

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

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

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

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

SF/19340.12793-70

Página: 4/23 05/11/2019 15:42:55

9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a

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

a) de que tratam o art. 93, inciso II;

b) dos membros do Ministério Público;

c) do Serviço Exterior Brasileiro;

d) das Carreiras policiais; e

e) demais que impliquem alterações de atribuições.

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

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

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

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

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

§ 5º As disposições de que trata este artigo:

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

SF/19340.12793-70

Página: 5/23 05/11/2019 15:42:55

9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 168.....

.....

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

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

SF/19340.12793-70
Página: 6/23 05/11/2019 15:42:55
9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a

SF/19340.12793-70

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

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

.....

§ 3º .....

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

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

....." (NR)

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

Página: 7/23 05/11/2019 15:42:55

9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a

"Art. 111. .....

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

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

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

I - suspensão:

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

i. de que tratam o art. 93, inciso II;

ii. dos membros do Ministério Público;

iii. do Serviço Exterior Brasileiro;

iv. das Carreiras policiais; e

v. demais que impliquem alterações de atribuições;

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

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

SF/19340.12793-70

Página: 8/23 05/11/2019 15:42:55

9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SF/19340.12793-70
Página: 9/23 05/11/2019 15:42:55
9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a

SF/19340.12793-70

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Página: 10/23 05/11/2019 15:42:55
9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a

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

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

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

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

JUSTIFICAÇÃO

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

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

SF/19340.12793-70
Página: 11/23 05/11/2019 15:42:55
9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a

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

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

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

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

SF/19340.12793-70
Página: 12/23 05/11/2019 15:42:55
9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a

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

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

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

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

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

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

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

SF/19340.12793-70
Página: 13/23 05/11/2019 15:42:55
9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a

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

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

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

SF/19340.12793-70
Página: 14/23 05/11/2019 15:42:55
9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a

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

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

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

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

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

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

LDO 2019:

"Art. 21.

[...]

SF/19340.12793-70

Página: 15/23 05/11/2019 15:42:55

9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a

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

PLDO 2020:

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

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

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

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

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

SF/19340.12793-70
Página: 16/23 05/11/2019 15:42:55
9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a

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

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

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

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

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

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

SF/19340.12793-70
Página: 17/23 05/11/2019 15:42:55
9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a

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

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

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

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

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

SF/19340.12793-70
Página: 18/23 05/11/2019 15:42:55
9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a

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

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

Sala das Sessões,

OK

OK

Senador FERNANDO BEZERRA COELHO

Senador EDUARDO GOMES

SF/19340.12793-70

Página: 19/23 05/11/2019 15:42:55

9eba3e23680e48473d97dc4bdb74105765d1916a

SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2019, que "Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências."

NOME	SENADOR

SF/19003.44617-74
Página: 21/24 05/11/2019 11:28:56
8b0a42015688751c0996d45294b9cc3afb5df818

SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2019, que "Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências."

NOME	SENADOR
E. AMIN	
Confúcio Moura	
CIRO NOGUEIRA	
TASSO	
ARIOLDE DE OLIVEIRA	
Rodrigo Pacheco	
Dario Berger	
Lequinha Marinho	
MARIA DO CARMO ALVES	
Nelsinho Trad	

OK

SF/19003.44617-74
Página: 22/24 05/11/2019 11:28:56
8b0a42015688751c0996d45294b9cc3afb5df818

SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2019, que "Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências."

NOME	SENADOR	
ALESSANDRO VIEIRA		OK
EDUARDO GIRÃO		OK
~~[illegible]~~		Repetido
MARCOS DO VAL		OK
WELLINGTON FAGUNDES		OK
SIMONE TEBET		OK
Jorginho Mello		OK
Jorge Seif		OK
LUIS CARLOS HEINZE		OK
Leila de Carvalho	Luiz do C.	OK

SF/19003.44617-74
Página: 23/24 05/11/2019 11:28:56
8b0a42015688751c0996d45294b9cc3afb5df818

SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2019, que "Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências."

NOME	SENADOR
Mailza Gomes	

OK

OK

OK

SF/19003.44617-74

Página: 24/24 05/11/2019 11:28:56

8b0a42015688751c0996d45294b9cc3afb5df818

LEGISLAÇÃO CITADA

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