



Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico nº 50/2019

Subsídios à Apreciação da PEC nº 186, de 2019 - medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio.

Comparativo com a PEC nº 438, de 2018
(Dep. Pedro Paulo – Controle da Despesa Obrigatória)
Comparativo com a PEC nº 188, de 2019
(Sen. Fernando Bezerra – Pacto Federativo)

José Fernando Cosentino Tavares - Consultor
Eugênio Greggianin - Consultor
Ricardo Alberto Volpe - Consultor

Brasília, dezembro/2019

1	Sumário	
1.	Considerações Iniciais e Síntese da Matéria	4
2.	Breve Contexto	5
3.	Análise	6
3.1	Alterações no Capítulo da Administração Pública	7
3.1.1	Possibilidade de redução temporária e proporcional de subsídios e vencimentos como exceção ao princípio da irredutibilidade (art. 37, XV)	7
3.1.2	Vedação de lei ou ato que conceda ou autorize pagamento com efeitos retroativos (art. 37, XXIII)	7
3.1.3	Vedações do inciso XXIII do art. 37 aplicáveis a todos servidores e agentes políticos (art. 39, § 4º)	8
3.2	Alterações no Capítulo das Finanças Públicas	8
3.2.1	Objeto da lei complementar de finanças públicas (art. 163)	8
3.2.2	Política fiscal e sustentabilidade da dívida pública (art. 164-A)	9
3.2.3	Regra de Ouro - Autorização, por maioria absoluta, de operações de crédito em montante superior às despesas de capital pode ser provida na própria lei orçamentária (art. 167, III)	11
3.2.4	Veda concessão de benefícios ou incentivos tributários quando seu montante superar o equivalente a 2% do PIB e prevê a revisão quadrienal. (art. 167, XII e § 6º)	12
3.2.5	Descumprimento da regra de ouro - Aplicação das medidas da EC 95/2016 (art. 167-A - caput)	13
3.2.6	Descumprimento da regra de ouro - Aplicação de Medidas Adicionais (art. 167-A § 1º a § 3º)	15
3.2.7	Descumprimento da regra de ouro - Consequências da aplicação das medidas adicionais (Art. 167-A §§ 4º e 5)	16
3.2.8	Estados/Df e Municípios - Acionamento de Medidas de ajuste quando a relação entre despesas correntes e receitas correntes superar 95%. Condição para concessão de garantia pela União (art. 167-B)	17
3.2.9	Demais Poderes - Repasses duodecimais e Contingenciamento (arts. 168 e 168-A)	18
3.2.10	Medidas em caso de extrapolação do limite máximo de despesas com pessoal - redução da jornada anterior (art. 169, inciso I-A)	19
3.3	Alterações nas disposições Transitórias e Disposições Autônomas	20
3.3.1	Suspensão da correção do montante de emendas individuais em situações de descumprimento da regra de ouro (art. 2º)	20
3.3.2	Ajuste fiscal emergencial para União - acionamento das medidas (art. 3º - caput)	21
3.3.3	Ajuste fiscal emergencial para União – suspensão da progressão e da promoção funcional (art. 3º, § 1º, I, “a”)	23
3.3.4	Ajuste fiscal emergencial para União – repasse do FAT para o BNDES (art. 3º, § 1º, I, “b”)	23
3.3.5	Ajuste fiscal emergencial para União – Suspensão da correção do montante de emendas individuais (art. 3º, § 1º, I, “c”)	24
3.3.6	Ajuste fiscal emergencial para União - desvinculação do excesso de arrecadação e do superávit financeiro de fundos (art. 3º, inc.III)	24
3.3.7	Ajuste fiscal emergencial para União - proibição de aumento de benefício de cunho indenizatório (art. 3º, inciso III)	25
3.3.8	Efeitos da suspensão durante e após o período de suspensão (art. 3º, § 2º)	25
3.3.9	Possibilidade de Redução da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos	26
3.3.10	Destinação de 25% do ganho fiscal derivado da não correção emendas individuais e da suspensão da progressão e promoção funcional para obras de infraestrutura via emendas de bancada (art. 4º)	26

3.3.11 Ajuste Fiscal para os demais entes (art. 5º)	27
3.4 Comparativo PEC 438/2018 e PEC 186/2019 e Estimativa das Medidas	28
3.4.1 Acionamento das Medidas e Mecanismo de Controle da Despesa	28
3.4.2 Medidas previstas na PEC 438/2018 e não na PEC 186/2019	29
3.4.3 Impacto das Medidas e Estimativa (PEC 438/2018 e PEC 186/2019)	30
3.4.4 Cenário Fiscal com e sem Medidas de Contenção – Cumprimento do Teto	31
3.4.5 Comparativo PEC 186/2019 e PEC 188/2019	33
4. Conclusão.....	33
Anexo I - Comparativo PEC's 438/2018 e 186/2019	36
Anexo II – Parâmetros e Bases para Estimativas	38
Anexo III – Comparativo PEC's 186/2019 e PEC 188/2019	39

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS E SÍNTESE DA MATÉRIA

Por meio da Solicitação de Trabalho nº 1811/2019, o **Deputados Pedro Paulo** solicita a elaboração de nota técnica contendo a “*análise da Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019 em comparação com a PEC 438/2018, de sua autoria*”.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 186, de 2019 (PEC nº 186/2019), também chamada de “PEC Emergencial”, tem como propósito enunciado, de acordo com a Exposição de Motivos, permitir que os limites para a União de que trata EC n 95/2016 (teto da despesa primária) sejam cumpridos sem sacrifício desmedido do custeio da máquina e do investimento públicos, na medida em que “(...) a reforma da previdência não irá impedir o crescimento das despesas obrigatórias até meados da próxima década.”

Ajuste nesses termos tem sido dificultado até agora pela dificuldade da ocorrência de evento capaz de acionar os mecanismos de contenção das despesas obrigatórias. Iniciativa nessa mesma linha foi objeto da PEC nº 438, de 2019, já aprovada na CCJ/CD.

A PEC, ainda que chamada de “emergencial”, contempla dispositivos permanentes com vistas à sustentabilidade da dívida pública (art. 164-A, na PEC), matéria que será regulada em lei complementar (art. 163, VIII), que poderá conter novas medidas além daquelas previstas no art. 167-A e art. 169.

A PEC consagra, para a União, a regra de ouro (art. 167, III) como a variável fiscal de acionamento dos “mecanismos de estabilização e ajuste fiscal”. Assim, verificado seu descumprimento, acionam-se de forma automática medidas de contenção do aumento de despesas obrigatórias e de renúncia de receita, o que é tratado tanto no texto permanente (167-A) como na parte transitória da Constituição (medidas emergenciais para o exercício da promulgação e os dois seguintes).

As medidas que impedem o aumento das despesas obrigatórias (geração ou seu crescimento) são aquelas já previstas no Novo Regime Fiscal - NRF acrescidas de outras, como a suspensão de progressão e promoção funcional e de aumento de quaisquer benefícios a agentes públicos e dependentes. Adicionalmente, estabelece a possibilidade de redução da jornada de trabalho dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional em até 25% (vinte e cinco por cento), com adequação proporcional dos vencimentos.

Visando precipuamente a reduzir a necessidade de contratação de empréstimos, estão previstas ainda a suspensão do repasse do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e a destinação, durante o exercício, do excesso de arrecadação e do superávit financeiro à amortização da dívida pública, ressalvadas os recursos referentes à repartição de receitas.

As medidas de contenção de despesas devem ser aplicadas também aos demais entes federados quando a relação entre despesas correntes e receitas correntes superar a 95%, nos últimos 12 meses, previstas tanto no texto constitucional permanente como no ADCT, em caráter emergencial.

São ainda preenchidas lacunas no disciplinamento da responsabilidade fiscal, trazendo-se para a Constituição conceitos de dispositivos da legislação infraconstitucional com vistas a aumentar a segurança quanto à sua interpretação por órgãos jurisdicionais e de controle de contas (art. 168-A e art. 169).

Estabelece ainda alterações no texto permanente da Constituição, aplicáveis a todos os entes, com o fim de: vedar lei ou ato que conceda ou autorize o pagamento, com efeitos

retroativos, de despesa com pessoal e com base em decisão judicial não transitada em julgado (art. 37); retirar o efeito cascata dos aumentos dos subsídios do Ministro do STF para magistrados e membros dos demais entes (art. 39); e de possibilitar a redução temporária da jornada de trabalho com redução proporcional de subsídios e vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos (art. 169), antes da demissão dos não estáveis.

Do lado das receitas, independentemente do atendimento da “regra de ouro”, fica incorporado ao corpo permanente da Constituição, no capítulo das Finanças Públicas, um limite máximo para os chamados gastos tributários, equivalente a 2% do Produto Interno Bruto. Enquanto acima, fica proibida legislação que implique aumento da renúncia de receitas por meio da criação ou ampliação de benefícios e incentivos tributários a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição.

2. BREVE CONTEXTO

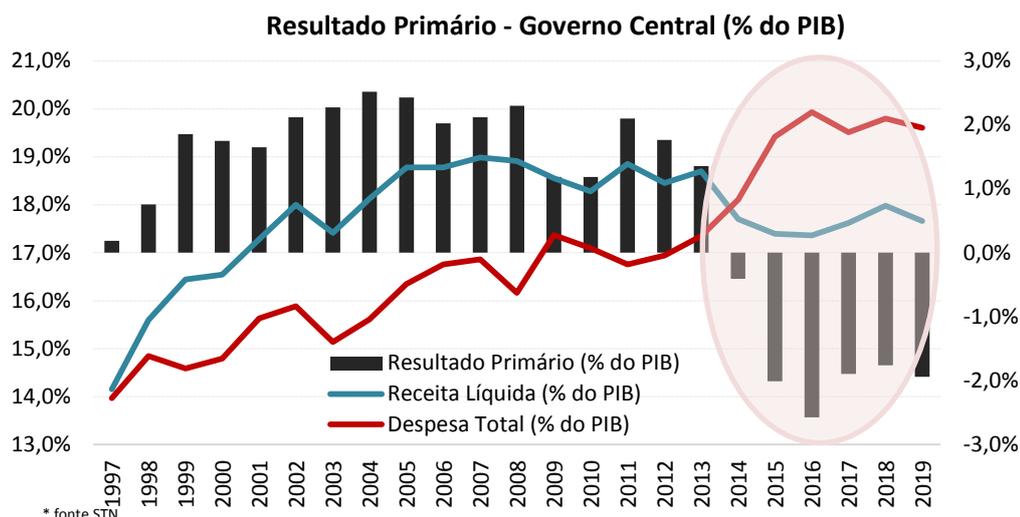
A partir da aprovação da EC nº 95/2016, que criou, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade da União, limite para as despesas primárias por Poder e órgão, aumentou a percepção de que a existência de um teto (corrigido pelo IPCA), por si só, não seria suficiente para a contenção do crescimento das despesas obrigatórias.

A citada Emenda, apesar de prever diversas medidas de contenção de despesas, condicionava seu acionamento ao descumprimento do limite estipulado. Ocorre que a necessidade prévia de um ato de gestão capaz transgredir o limite constitucional da despesa primária acabou criando dificuldade de ordem jurídica e funcional de difícil superação. Diante disso, mesmo com o crescimento das despesas obrigatórias acima da inflação, as medidas para sua contenção não são acionadas, preferindo-se, para o cumprimento do limite, o ajuste progressivo nas despesas discricionárias, inclusive investimento.

A preocupação com o crescimento das despesas obrigatórias não é recente. Desde a LRF exige-se compensação prévia para a aprovação de legislação que crie ou aumente despesa corrente obrigatória, além de outras disposições de mesmo propósito constantes das leis de diretrizes orçamentárias. No entanto, a positivação de normas restritivas no plano infraconstitucional não se mostrou suficientemente eficaz.

Paralelamente a essa tendência de crescimento das despesas correntes, o comportamento da receita nos últimos anos revelou o desequilíbrio estrutural do orçamento corrente e fez com que regras fiscais basilares da gestão estatal fossem rompidas.

Passou-se a apurar sucessivos déficits e a descumprir o limite constitucional estipulado pela chamada regra de ouro (art. 167, III da Constituição), exigindo-se de forma inédita a aprovação pelo Congresso Nacional de crédito por maioria absoluta em 2019.



No atual contexto deficitário, o governo tem que contrair empréstimos para se financiar, realizando operações de crédito que não se destinam investimento público (despesa de capital).

O diagnóstico que identificou o aumento das despesas obrigatórias como principal fator de desequilíbrio fiscal foi feito originalmente, no Congresso Nacional, pelo Deputado Pedro Paulo/RJ, com a apresentação da PEC nº 438/2018. Essa PEC prevê o acionamento de medidas prudentiais e corretivas, quando descumprida a regra de ouro, para evitar o descontrole das despesas correntes obrigatórias e o estrangulamento de investimentos e demais despesas discricionárias essenciais ao funcionamento do serviço público.

A aprovação da reforma da previdência (EC 103/2019) terá efeito crescente ao longo dos anos, mas, ainda assim, insuficiente para conter o crescimento real das despesas obrigatórias. Diante disso, exigem-se medidas tanto emergenciais como estruturais que possam adequar as despesas à capacidade de receita da União.

Diante do teto, mantida a trajetória de crescimento das despesas (obrigatórias) superior ao IPCA, é cresce a tendência de redução do investimento público¹. Para minorar esse efeito, a PEC 186/19 sinaliza que parte da economia com a contenção de despesas obrigatórias deve abrir espaço para o investimento.

3. ANÁLISE

As alterações da PEC no texto permanente foram promovidas em seu art. 1º, no âmbito do TÍTULO III - DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO, Capítulo VII - da Administração Pública (arts. 37 e 39) e do TÍTULO VI - DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO, Capítulo II das Finanças Públicas (arts. 163, 164-A; 167, 167-B, 168, 168-A e 169). Aplicam-se a todas as esferas de governo, salvo quando referidas exclusivamente à União. A alteração no art. 111 do ADCT foi promovida no art. 2º. Outras regras foram incluídas por meio de artigos autônomos (arts. 3º ao 6º).

¹ Cenário para cumprimento do Teto de Gastos e medidas para promover a sua sustentabilidade foram tratados no Estudo Técnico 25/2018, disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/et-25-2018-projecoes-orcamentarias-cenarios-para-2019-2023-no-contexto-de-tetos-de-gastos>

3.1 Alterações no Capítulo da Administração Pública

3.1.1 Possibilidade de redução temporária e proporcional de subsídios e vencimentos como exceção ao princípio da irredutibilidade (art. 37, XV)

A PEC insere no inciso XV do art. 37 nova ressalva ao princípio da irredutibilidade dos subsídios e vencimentos, refletindo a alteração havida no art. 169, § 3º, I-A, que prevê a redução temporária da jornada de trabalho, com adequação proporcional dos vencimentos.

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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; (grifo nosso)**

A alteração tem como propósito superar obstáculo à efetivação da norma prevista desde a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelecia, no § 2º do art. 23, a faculdade da administração promover, quando atingido o limite com despesa total com pessoal, a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. Paralelamente, também é alterado o art. 169 da Constituição, prevendo tal redução. Foi omitida a referência à possibilidade de redução da remuneração dos cargos em comissão e funções de confiança de que trata o mesmo § 3º I-B do art. 169 da CF, o que deve ser objeto de correção.

3.1.2 Vedação de lei ou ato que conceda ou autorize pagamento com efeitos retroativos (art. 37, XXIII)

O novo inciso, similar ao proposto na PEC 438/2018, visa limitar a possibilidade de se conceder ou autorizar o pagamento de despesas com pessoal, seja por lei ou ato, com efeitos retroativos, ou seja, que digam respeito a fato gerador anterior à vigência da legislação.

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXIII – são vedados lei ou ato que conceda ou autorize o pagamento, com efeitos retroativos, de despesa com pessoal, inclusive de vantagem, auxílio, bônus, abono, verba de representação ou benefício de qualquer natureza;

Os aumentos concedidos somente podem produzir efeitos a partir da vigência da nova lei. Proíbe-se igualmente o ato (normativo ou administrativo) que tenha o mesmo propósito. Veda-se tanto a concessão como o pagamento, por exemplo, de benefícios e auxílios retroativos a membros e servidores, ou seja, com base em nova interpretação da legislação. Caso diverso é o pagamento de atrasados, para o qual não pode haver óbice, vez que corresponde à liquidação de encargos líquidos e certos.

Cabe destacar que dispositivo com teor similar consta da PEC 188/2019, vedando-se não apenas aumentos retroativos, mas também o pagamento de despesas de pessoal de

qualquer natureza, inclusive indenizatória, sem lei que autorize ou sem sentença judicial transitada em julgado.

Art. 37 (...)

XXIII - são vedados o pagamento:

- a) com efeitos retroativos, de despesa com pessoal, inclusive vantagem, auxílio, bônus, abono, verba de representação ou benefício de qualquer natureza;
- b) de despesa de pessoal de qualquer natureza, inclusive indenizatória, com base em decisão judicial não transitada em julgado; e
- c) de abono, auxílio, adicional, diária, ajuda de custo ou quaisquer outras parcelas de natureza indenizatória sem lei específica que autorize a concessão e estabeleça o valor ou critério de cálculo.

Assim, smj, o novo inciso em epígrafe deve ser tratado de forma harmônica nas PECs apresentadas. Adicionalmente, poderia ainda ser incorporada a disposição prevista na PEC 438/2018, que veda a concessão de reajustes plurianuais com vigência no cento e oitenta últimos dias de mandato do chefe de Poder ou Órgão autônomo ou que se estendam para além do fim deste mandato.

3.1.3 Vedações do inciso XXIII do art. 37 aplicáveis a todos servidores e agentes políticos (art. 39, § 4º)

A alteração do § 4º do art. 39 da Constituição faz referência ao inciso XXIII incluído no art. 37, para aplicar a vedação à concessão ou pagamentos retroativo de despesas com pessoal a todos os agentes públicos, sejam servidores ou membros.

Art. 39 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

(...)

§ 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**.
(grifo nosso)

3.2 Alterações no Capítulo das Finanças Públicas

3.2.1 Objeto da lei complementar de finanças públicas (art. 163)

A lei complementar de finanças públicas passa a dispor acerca de uma série de conceitos e indicadores relacionados à gestão fiscal e à sustentabilidade da dívida.

Art. 163 (...)

Lei complementar disporá sobre:

(...)

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.

Remete-se à lei complementar a definição de sustentabilidade, indicadores, níveis e trajetória da dívida, compatibilidade de resultados fiscais e limites de despesas. A lei complementar supostamente estabelecerá regras para que a dívida pública seja sustentável, definindo critérios e parâmetros para resultados fiscais e limites para as despesas.

Adicionalmente, estabelecerá medidas de ajuste fiscal, o que inclui aquelas:

a) constantes do novo art. 167-A da CF, em caso de descumprimento da regra de ouro, que reproduz a proibição de novas despesas obrigatórias e renúncias de receita, de modo similar ao que se encontra previsto na EC nº 95/2016. Também é incluída referência de que a obrigatoriedade de adoção das citadas medidas independe da aprovação, por maioria absoluta, dos créditos orçamentários que extrapolam a regra de ouro.

b) a que se referem os §§ 3º e 4º do art. 169 da CF, que tratam das providências aplicáveis em caso de atingimento do limite máximo de despesa com pessoal de que trata o art. 169 da CF. O § 3º passou a incluir, dentre as medidas, a redução temporária da jornada de trabalho, sendo que o § 4º prevê, como medida de ajuste, a perda de cargo do servidor estável. Igualmente, tais medidas podem ser tomadas independentemente do atingimento do limite máximo de que trata o art. 169 da CF.

De acordo com o inciso VIII do art. 163, a nova lei complementar pode estabelecer outras medidas de ajuste, além daquelas já citadas. Sendo matéria reservada à lei complementar, a parte final que trata de medidas de ajuste “independentemente das previstas nos arts. 167 e 169 da Constituição” deve constar de parágrafo próprio.

3.2.2 Política fiscal e sustentabilidade da dívida pública (art. 164-A)

A política fiscal, e, conseqüentemente, a elaboração e execução dos planos e orçamentos, devem ser formuladas de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis. Visto de outra forma, os resultados fiscais requeridos devem ser consonantes com esse propósito.

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.

A definição do princípio do equilíbrio fiscal na gestão orçamentária tem sido objeto de debate, vez que não se trata apenas de mera igualdade contábil ou estática entre receitas e despesas totais. A regra de ouro aponta para a necessidade de equilíbrio no orçamento corrente (receitas e despesas correntes). A LRF, por sua vez, qualifica o equilíbrio das contas públicas como sendo aquele consistente com as premissas e os objetivos da política econômica e fiscal². Sendo que a “responsabilidade na gestão fiscal” é definida como sendo a

² Art. 4º. (...) § 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º. O Anexo conterá, ainda (...)

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e **evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;** (...)

“ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas” (art. 2º LRF).

O dispositivo inserido na PEC em comento consolida a ideia de equilíbrio dinâmico entre receitas e despesas, ou seja, admitem-se diferenças em determinado período desde que mantido o propósito de “manter a dívida pública em níveis que assegurem sua sustentabilidade”, o que justifica a necessidade de se tomar medidas ao longo do tempo que permitam o retorno da dívida à trajetória adequada, matéria remetida para lei complementar.

Portanto, as contas públicas devem ser sustentáveis, ou seja, os resultados fiscais devem ser compatíveis com a trajetória da dívida, pelo que devem ser tomadas medidas consistentes com esse propósito.

Vale observar que a PEC 188/2019 (pacto federativo) acrescenta parágrafo único ao art. 6º³ da Constituição, para estabelecer que, na promoção dos direitos sociais, será observado o “direito ao **equilíbrio fiscal intergeracional**”. Trata-se mais propriamente de princípio ou diretriz. Adentra-se assim em um debate jurídico acerca do alcance e da eficácia dos direitos sociais e de normas programáticas constitucionais que, quando demandam recursos orçamentários, tem atendimento progressivo limitado à capacidade financeira do Estado, teoria conhecida como a reserva do possível na efetivação dos direitos sociais.

O princípio que limita os efeitos das obrigações estatais aos limites orçamentários é igualmente enunciado no §8º do art. 167 da PEC nº188/2019, que estabelece que “lei ou ato que implique despesa somente produzirá efeitos *enquanto* houver a respectiva e suficiente dotação orçamentária, não gerando obrigação de pagamento futuro por parte do erário”. Da forma como redigido, leva ao entendimento da existência de uma cláusula resolutiva (tácita) em toda legislação aprovada (ou ato editado), vez que deixaria de produzir efeitos assim que constatada a falta de dotações.

Ocorre que existe uma presunção de validade das leis e atos normativos, que, uma vez vigentes, produzem efeitos obrigacionais perante terceiros (direito adquirido). Assim, *smj*, a aplicação da norma proposta deve voltar-se primeiramente à necessidade de o próprio legislador, quando da aprovação de leis, verificar sua adequação, garantindo-se previamente sua viabilidade orçamentária e financeira. Igualmente, é também dever do Executivo, no momento da sanção, de vetar norma editada sem lastro orçamentário, garantindo-se assim sua constitucionalidade e a necessária segurança jurídica. De outra parte, se a lei que cria despesa obrigatória for sancionada, e não estando acompanhada de cláusula suspensiva expressa no seu texto, difícil sustentar que a mesma somente venha a produzir efeitos “enquanto houver a respectiva e suficiente dotação orçamentária”, tema que merece maior aprofundamento.

A aplicação dessa norma é melhor compreendida, por exemplo, nos casos em que a regulação da lei que cria obrigações é remetida para norma infralegal, caso em que essa deverá ajustar-se aos limites orçamentários.

Ademais, a PEC nº 188/19, no art. 167, § 9º, determina que as “decisões judiciais que impliquem despesa em decorrência de obrigação de fazer, não fazer ou entregar coisa, somente serão cumpridas quando houver a respectiva e suficiente dotação orçamentária”. Essa disposição deve ser analisada com cuidado. Deve-se observar que as decisões judiciais são de amplo espectro e natureza, devendo ser melhor caracterizadas. Não foi feita referência às

³ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Parágrafo único. Será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional. (NR)

obrigações de pagar, o que envolveria o direito do credor a prestações líquidas e certas, sob o regime jurídico dos precatórios.

3.2.3 Regra de Ouro - Autorização, por maioria absoluta, de operações de crédito em montante superior às despesas de capital pode ser provida na própria lei orçamentária (art. 167, III)

A alteração do dispositivo visa possibilitar que a autorização, por maioria absoluta, de operações de crédito em montante superior às despesas de capital possa ser dada na lei orçamentária (créditos originais), e não apenas por meio de créditos adicionais, como atualmente previsto (CF e LRF).

Art. 167. São vedados:

(...)

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 ~~autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais~~ **aprovadas** pelo Poder Legislativo, com finalidade precisa e por maioria absoluta, **em turno único, na forma do regimento comum; (grifo nosso)**

A interpretação atual acerca da regra de ouro, nos termos da CF⁴, é a de que:

a) operações de crédito que excedam despesas de capital somente podem ser autorizadas durante o exercício, vez que a ressalva do art. 167, III da CF estendia-se apenas para créditos adicionais aprovados com maioria absoluta;

b) coerentemente, o § 2º do art. 12 da LRF⁵, determinou que, no projeto de lei orçamentária (e na respectiva lei), o montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderia superar as despesas de capital;

c) de outra parte, as leis de diretrizes orçamentárias relativas aos exercícios 2019 e 2020, permitiram que o PLOA e LOA pudessem contemplar, como receitas *condicionadas*, a estimativa da necessidade adicional de operações de crédito. Desta forma, os orçamentos foram apreciados com a totalidade da programação do exercício, ainda que contendo parcela das despesas (correntes) condicionadas à futura aprovação de crédito adicional.

Esse mecanismo tem sido objeto de várias críticas e questionamentos:

a) **Recorrência do processo decisório.** O Legislativo, quando da votação da LOA, é levado a tomar decisão não definitiva acerca das dotações para o exercício seguinte, uma vez que todas despesas correntes que excedem o limite permitido pela regra de outro são aprovadas de forma condicional, dependentes de futura (e incerta) aprovação de crédito adicional por maioria absoluta;;

b) **Papel contraditório do Legislativo.** Quase todo montante de despesas correntes pendentes de aprovação do crédito adicional é constituído de despesas obrigatórias. Ocorre que, sendo do Legislativo a responsabilidade da aprovação da legislação permanente (que regula as despesas obrigatórias), não poderia essa Instituição deixar de aprovar os créditos orçamentários correspondentes;

⁴ Art. 167. São vedados: (...) III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

⁵ Art. 12. (...) § 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.

c) **Insegurança na gestão orçamentária e financeira.** Enquanto não aprovado o crédito adicional pelo Legislativo, permanece uma lacuna quanto ao atendimento de parcela significativa das despesas obrigatórias, um elemento de instabilidade que poderá ser equacionado, se aprovada a PEC, desde a aprovação da LOA.

d) **Inocuidade da regra.** A aprovação do crédito adicional, durante o exercício, por maioria absoluta, por si só, não implica passo em direção ao reequilíbrio implícito na regra de ouro, porque não prevê mecanismo de ajuste, nem impede que a aprovação de créditos dessa natureza se torne apenas formal e repetitiva, sem qualquer providência complementar.

A nova redação dada ao art. 167, III, ao permitir que operações de crédito em montante superior às despesas de capital sejam autorizadas na própria lei orçamentária soluciona tais questões, porque supera as disfuncionalidades expostas nos itens “a” até “c” acima, além de passar a exigir o cumprimento de medidas específicas voltadas à correção dos desvios.

Deve-se observar ademais que o novo texto esclarece que o cômputo da regra se dará no âmbito do orçamento fiscal e da seguridade social⁶. No que tange à aprovação da lei orçamentária com excesso de operações de crédito, o próprio texto constitucional, ou o regimento comum, deve esclarecer se o quórum qualificado será exigido para a votação de toda a lei orçamentária ou apenas para a da parte excedente.

Observe-se que, na redação da PEC, a vedação à “autorização” de operações de crédito em excesso aplica-se à lei orçamentária e aos seus créditos. A restrição à “realização” aplica-se à execução dos orçamentos. Deve-se considerar que podem existir operações de créditos que não tramitam pelo orçamento. Diante disso, o texto pode ser aprimorado de forma a distinguir melhor a aplicação da regra de ouro no estágio da “autorização”, e no da “realização”.

3.2.4 Veda concessão de benefícios ou incentivos tributários quando seu montante superar o equivalente a 2% do PIB e prevê a revisão quadrienal. (art. 167, XII e § 6º)

As novas disposições limitam a concessão de benefício ou incentivo de natureza tributária, creditícia e financeira, nos seguintes termos:

Art. 167. São vedados:

(...)

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.

⁶ Em exercícios passados, durante a elaboração do orçamento, era considerado também as despesas de capital do orçamento de investimento.

A proibição de se ampliar ou renovar benefícios ou incentivos de natureza tributária, quando esse montante supera 2% do PIB, é acompanhada da previsão de sua reavaliação no máximo a cada 4 anos, com o propósito de impedir que se perpetuem.

A medida ocorre em um contexto de crescimento dos benefícios tributários, que passaram de 1% do PIB em 2001 para 4,2% do PIB em 2018. Representaram 2% do PIB em 2020, cerca de R\$ 152 bilhões.

Cumpre salientar que, na PEC 438 de 2018⁷, o ADCT fixa prazo de 3 anos para revisão dos benefícios e incentivos, e sua extinção, caso não ratificados. Também prevê, no texto permanente, prazo e quórum qualificado para aprovação dos de longa vigência, bem como veda benefícios cuja lei de criação não estabeleça objetivos, resultados esperados e definição de responsável pela supervisão e avaliação desses benefícios⁸. A PEC nº 186/19, por sua vez, manda observar na reavaliação quadrienal diretrizes quanto a efetividade do benefício, combate a desigualdades regionais e publicidade dos resultados.

3.2.5 Descumprimento da regra de ouro - Aplicação das medidas da EC 95/2016 (art. 167-A - caput)

As medidas de ajuste em caso de descumprimento da regra de ouro foram enumeradas tanto no art. 167-A, que trata das disposições permanentes, quanto no art. 3º das disposições transitórias.

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:

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;

⁷ Art. 6º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 36-B e 115:

“Art. 36-B. Os incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia existentes na data da promulgação desta Emenda Constitucional, exceto aqueles concedidos por tempo determinado, serão revistos no prazo de três anos, e extintos se não forem ratificados, cada um por lei específica federal, estadual ou municipal aprovada por maioria absoluta, observado o disposto no art. 167, XII, da Constituição Federal.”

⁸ Art. 167 (...). § 6º A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza financeira, tributária ou creditícia, de que trata o inciso XII, sem que a lei expressamente estabeleça os objetivos a que se destina, os requisitos a serem observados para o seu gozo e os resultados esperados, e defina responsáveis no âmbito do Poder Executivo por supervisionar, monitorar e avaliar os resultados alcançados.

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.

O primeiro conjunto de medidas elencadas nos incisos do caput basicamente reproduz aquelas da EC nº 95/2016. A diferença se dá no fato de que o acionamento dessas medidas na EC nº 95 requer o descumprimento formal do limite (teto), que depende de um ato de gestão, enquanto que a aplicação das vedações previstas no art. 167-A se dará de forma automática, a partir da constatação factual do descumprimento da regra de ouro.

A responsabilização do gestor ocorre quando o mesmo descumpre as vedações voltadas à recuperação do equilíbrio do orçamento corrente.

Verificado o descumprimento da regra de ouro, a aplicação das medidas dos incisos, deve ocorrer no “exercício para o qual seja aprovado ou realizada (sic), com base no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, volume de operações de crédito que excedam à despesa de capital”. Observe-se que o mecanismo de acionamento do art. 167-A, em comento, é diferente daquele que consta do caput do art. 3º (disposições transitórias).

De acordo com o art. 167-A, pode-se vislumbrar as seguintes hipóteses de acionamento automático:

a) quando a LOA daquele exercício (ou de exercício futuro) tenha sido (ou vier a ser) aprovada com excesso de operações de crédito; neste caso, a própria LOA não poderá conter dotações orçamentárias incompatíveis com as vedações;

b) quando for constatado excesso na “realização”; o excesso de operações de crédito “realizadas” somente é verificável depois de encerrado o exercício (ou o período de apuração). A redação do texto precisa ser aprimorada. Não há como retroagir medidas depois de verificada a realização de operações de crédito em excesso.

Havia uma dúvida quanto ao momento de acionamento das medidas diante da aplicação concomitante das disposições permanentes (art. 167, III cc art. 167-A) e temporárias (art. 3º da PEC), o que foi esclarecido no Substitutivo apresentado na CCJ do Senado Federal, ao incluir o § 2º ao art. 3º determinando que: “O prazo definido no caput para a vigência das medidas adotadas com base neste artigo prevalecerá sobre o do art. 167-A da Constituição Federal”.

As medidas são aplicáveis a todos os Poderes e órgãos autônomos (submetidos ao teto da despesa pública) da União.

A análise detalhada das medidas estabelecidas nos incisos do art. 167-A, por serem replicadas nos dispositivos autônomos, será tratada na Sessão 3.3. da presente Nota Técnica.

3.2.6 Descumprimento da regra de ouro - Aplicação de Medidas Adicionais (art. 167-A § 1º a § 3º)

O art. 167-A, além de reproduzir medidas de ajustes previstas no art. 109 do NRF, determina a necessidade de suspensão do repasse do FAT ao BNDES e das progressões e promoções funcionais em carreira de servidores públicos (com exceções), além de possibilitar a redução da jornada de trabalho dos agentes públicos, com redução da remuneração, em até 25%, por ato de cada Poder.

O conjunto de medidas atua no sentido de conter e reduzir despesas correntes obrigatórias, bem assim perdas de receita corrente, ambas com impacto positivo no sentido de reduzir o déficit corrente e permitir o atendimento da regra de ouro.

Art. 167-A

(...)

§ 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

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.

Os agentes políticos (Presidente, Ministros, Parlamentares, Juízes e Procuradores, etc.), de modo geral, atuam como órgãos do Estado, não se submetendo à jornada de trabalho aos moldes dos servidores públicos vinculados ao regime jurídico previsto na Lei nº. 8.112/90⁹. Convém observar que a redução da jornada para servidores pode estar sujeita à

⁹ O ocupante do cargo em comissão, ainda que possua a mesma jornada de trabalho dos servidores, submete-se a um regime de dedicação integral ao serviço, em virtude da natureza das funções desempenhadas.

ressalva da exigibilidade de acordo ou convenção coletiva para a redução da jornada, conforme pode se depreender do art. 7º, inciso XIII combinado com art. 39, § 3º, ambos da Constituição.

Estimativa preliminar indica que, a depender do tamanho e do gradualismo do ajuste, o período de restrição na União pode ser superior ao período emergencial, o que estenderia as medidas de ajuste para além do prazo emergencial de dois exercícios financeiros previsto no ADCT.

Neste sentido, pondera-se **que medidas permanentes ou de longo prazo devem, em princípio, ser mais moderadas do que as emergenciais**. Sendo que estas, justificáveis em situações de excepcionalidade, devem ter aplicação temporária, em período certo e determinado seja no ADCT ou em lei complementar.

Esse parece ser o caso da medida de suspensão da progressão e promoção funcional e da medida de redução compulsória da jornada de trabalho. Ambas são de elevado grau de restrição, vez que não se trata apenas de limitar o legislador ou o administrador quanto à criação ou aumento de novas despesas obrigatórias, ou de limitar novas renúncias de receitas. Trata-se de alterar normas (e direitos) vigentes e com plena eficácia.

Quanto à suspensão das promoções e progressões, o § 2º esclarece os efeitos dessa medida, durante e após o período de suspensão, salientando-se que a mesma impede quaisquer aumentos durante o respectivo período. Decorrido o período, retomam-se as promoções e progressões, sem efeito retroativo, ou seja, o tempo decorrido durante o prazo de suspensão não é considerado. Impede-se, assim, que a economia gerada no período emergencial seja desfeita no momento seguinte com novas despesas obrigatórias.

Outro ponto a ser observado é que, no atual quadro de desajuste fiscal, medidas focadas apenas no controle de despesas correntes com pessoal são insuficientes, devendo ser acompanhadas de ações complementares voltadas ao esforço arrecadatório de receitas correntes.

Nesse sentido, registre-se a ausência da medida que desloca percentual da receita da folha de pagamento do sistema S para a previdência geral, que constou da PEC 438/2018 mas que foi omitida na PEC emergencial. As transferências vinculadas ao Sistema S, ao contrário das demais, não foram submetidas ao mecanismo de desvinculação constitucional - DRU.

As medidas adicionais de ajuste podem também ser remetidas para lei complementar, conforme já tratado no art. 163 proposto na PEC 186/2019, ou da forma proposta na PEC 438/2018, com gradualismo e disciplinamento no ADCT até entrada em vigor da referida lei complementar.

3.2.7 Descumprimento da regra de ouro - Consequências da aplicação das medidas adicionais (Art. 167-A §§ 4º e 5)

Os parágrafos 4º e 5º reproduzem as mesmas disposições da EC nº 95/2016 que, em primeiro lugar, procuram prevenir que as medidas de contenção possam gerar passivos futuros.

Art. 167-A

(...)

§ 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

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)

Também revelam a preocupação de esclarecer que o cumprimento das medidas de contenção, quando verificado desajuste na regra de ouro, não afasta a necessidade de observância dos resultados fiscais fixados na LDO, nem dos limites máximos de despesa (pessoal e despesa total primária).

As vedações aplicam-se também às proposições legislativas¹⁰. Assim, projetos de lei e outras proposições não poderão ser aprovados em desconformidade com as vedações.

3.2.8 Estados/Df e Municípios - Acionamento de Medidas de ajuste quando a relação entre despesas correntes e receitas correntes superar 95%. Condição para concessão de garantia pela União (art. 167-B)

O art. 167-B estende aos demais entes federados a possibilidade de aplicar medidas de contenção da despesa obrigatória ou de renúncia de receita quando a relação entre despesas correntes e receitas correntes supere a 95%. Dispositivo similar consta do art. 5º do ADCT, ao tratar de medidas emergenciais.

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 neles disciplinados, devendo o Poder Legislativo local, no prazo de cento e oitenta dias, sancionar ou refutar a continuidade da adoção dos citados mecanismos.” (NR)

A apuração é feita no período de doze meses. Se verificado que a relação entre despesas correntes e receitas correntes extrapola o limite de 95%, os Chefes do Poder Executivo (estado, DF ou município) poderão ser adotadas medidas de ajustes, vedações e suspensões previstas no art. 167-A.

A União somente poderá conceder garantia ou aval a ente federativo cuja despesa corrente for inferior a 95% das receitas correntes. Extrapolado o limite será exigida

¹⁰ Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções.

declaração do respectivo Tribunal de Contas que ateste o cumprimento das medidas e vedações previstas na Constituição.

Por fim, o § 3º autoriza o Chefe do Poder Executivo, por ato próprio, adotar tais medidas de ajuste fiscal sem a imediata autorização do Legislativo, sendo que este tem o prazo de cento e oitenta dias para sancionar ou refutar a sua continuidade. Como as vedações não implicam em um ato do gestor, apenas a suspensão das progressões funcionais e a redução da jornada com adequação de vencimentos se sujeitarem a tal discricionariedade.

3.2.9 Demais Poderes - Repasses duodecimais e Contingenciamento (arts. 168 e 168-A)

Os arts. 168 e 168-A tratam de questões afetas à gestão orçamentária e financeira dos demais Poderes (Legislativo e Judiciário), Ministério Público e Defensoria Pública.

Art. 168 Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 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.

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.

Os novos parágrafos do art. 168 tem por fim vedar a apropriação de saldos financeiros a conta de duodécimos repassados aos Poderes Legislativo, Judiciário e ao Ministério Público, e que não foram utilizados. Determina-se sua devida restituição à conta única do Poder Executivo após o final do exercício financeiro. Importante seria esclarecer que tal vedação à transferência a fundo não se aplica ao Fundo Eleitoral, o que poderia ser feito por ajuste na redação ao ressaltar previsto no art. 17, § 3º.

A medida tem maior impacto no nível subnacional ao coibir a constituição de fundos para gastos “extra orçamentários” com recursos não utilizados em caixa dos repasses constitucionais duodecimais. O uso de fundos financeiros leva a situações de falta de recursos no âmbito do Poder Executivo para o pagamento de servidores e credores e “sobras” nos demais poderes. Que, em casos excepcionais, “emprestam” recursos para o Executivo. Ademais, a aplicação dessas disponibilidades é feita em ações não compatíveis com as atribuições constitucionais desses órgãos.

A autonomia orçamentária e financeira dos demais Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública, nos termos da Constituição, deve ser exercida em consonância com as disposições da lei complementar (Lei nº 4.320/1964 e Lei nº 101/2000) e dos parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias. Submetem-se, em especial, às exigências relativas ao caixa único no Tesouro, aos limites orçamentários e, durante a execução, aos limites de empenho e pagamento. Diante do princípio da legalidade, a aplicação de normas

financeiras deve se dar de modo uniforme em toda administração pública, repelindo-se privilégios e tratamento diferenciado ao arrepio da legislação.

O art. 168-A determina que, no caso de queda de receita ou aumento de despesa obrigatória, toda a administração deve reduzir suas despesas, de forma proporcional. Evita-se, assim, que o ajuste recaia apenas no Executivo, o que acaba afetando o conjunto de políticas públicas.

3.2.10 Medidas em caso de extrapolação do limite máximo de despesas com pessoal - redução da jornada anterior (art. 169, inciso I-A)

A PEC altera o art. 169, que trata das medidas necessárias no caso em que a despesa com pessoal dos entes da federação ultrapasse os limites máximos estabelecidos em lei complementar (por Poder e órgão).

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

(...)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências

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;

II - exoneração dos servidores não estáveis

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

Registre-se inicialmente a inclusão, no caput do art. 169, da expressão “pensionistas”. Fica esclarecido, assim, que a despesa de pessoal com pensionistas entra no cômputo da despesa de pessoal, evitando-se interpretação criativa que exclui tais despesas do cômputo da despesa total com pessoal, com a inusitada concordância de alguns Tribunais de Contas Estaduais.

A alteração do inciso I e a inclusão do inciso I-A ao § 3º do art. 169 ampliam e distribuem melhor o impacto das medidas de redução de despesa de pessoal, quando o ente estiver acima do limite máximo, ao prever:

a) na alteração do inciso I, a redução de despesas com função de confiança e cargos comissionados, não apenas mediante demissão, mas também pela redução da remuneração;

b) no novo inciso I-A, a possibilidade de redução de jornada de trabalho, com redução proporcional da remuneração, mediante ato motivado e próprio de cada Poder ou órgão autônomo. Tal previsão constava do art. 23, § 2º da LRF, mas foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal - STF, por falta de previsão constitucional, suprida agora pela proposta de emenda constitucional (vide alteração do art. 37, XV);

A inserção de tal dispositivo possibilita que seja promovida a redução temporária de trabalho antes da etapa que prevê a demissão do servidor não estável (inciso II do § 3º) ou do estável (§ 4º).

A efetivação da previsão constitucional depende de *ato normativo* motivado de cada um dos Poderes que especifique a duração, ou seja, exige-se a fixação de tempo certo e determinado. Não foi feita previsão de lei¹¹. O ato deve especificar a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objetos da medida, bem como regular a possibilidade de exercício de outras atividades profissionais pelos servidores alcançados por este dispositivo.

A possibilidade de exercício de outras atividades por servidores, quanto a cargos públicos, é regulada no inciso XVI do art. 37 da Constituição, que proíbe a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI, com algumas exceções.

O inciso XVIII do art. 117 da Lei nº 8.112/90 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos da União), determina a proibição do servidor exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho.

A possibilidade de redução da jornada de trabalho, com adaptação da remuneração, deve ser avaliada levando em conta o conjunto das disposições existentes (na Constituição e na LRF) aplicáveis quando do atingimento do limite com pessoal. Dentre as questões que devem ser esclarecidas: a) a necessidade de limitação temporal das medidas, por serem excepcionais; b) os critérios gerais a serem adotados na definição dos servidores sujeitos à redução de horário; c) a repercussão nos demais direitos e obrigações que regem a relação funcional, a exemplo do regime previdenciário; d) a forma de escalonamento das medidas por etapas, ou seja, se as medidas do art. 169, aplicadas de forma sequencial, devem ser exaustivas ou ponderadas.

3.3 Alterações nas disposições Transitórias e Disposições Autônomas

As alterações do ADCT referem-se ao art. 111 do ADCT, no art. 2º da PEC, válidas quando enquanto não for regulamentado o art. 163, inciso VIII ou não aplicáveis o art. 167-A do texto permanente, bem como as medidas do art. 109 do NRF. Por meio de disposições autônomas a teor dos art.s 3º a 5º são válidas para o exercício financeiro da promulgação da Emenda Constitucional e nos dois subsequentes.

3.3.1 Suspensão da correção do montante de emendas individuais em situações de descumprimento da regra de ouro (art. 2º)

Incluiu-se, em disposição autônoma, a suspensão da correção pelo IPCA do montante destinado às emendas individuais, promovendo-se tratamento equânime desta categoria de

¹¹ Vale salientar que a Lei nº 9.801/99, ao dispor sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa de pessoal, regula a exoneração de servidor público estável com base no § 4º do art. 169. A exoneração deve ser precedida de ato normativo motivado, que deverá especificar a economia de recursos, o número de servidores a serem exonerados, a atividade funcional e o órgão ou unidade administrativa objeto de redução de pessoal. O ato deve ainda explicitar o critério geral e impessoal de escolha, a indenização devida pela perda do cargo e respectivos recursos.

gasto com as restrições impostas às demais despesas. Não foi incluída referência às emendas de bancada.

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

“Art. 111.

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

Essa suspensão deve ocorrer nas situações que exigem a aplicação das vedações a que se referem os arts. 163, VIII (matéria remetida para lei complementar), e 167-A (quando observado excesso na regra de ouro) da Constituição Federal ou na hipótese do art. 109 (descumprimento do limite de despesa primária) do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Seria importante fazer o seguinte ajuste redacional para esclarecer que a correção somente voltará a ocorrer após o fim da suspensão. A mesma observação se aplica ao art. 3º, § 1º, I, “c”.

A tabela a seguir apresenta a estimativa da suspensão da correção do montante das emendas individuais e alteração do montante obrigatório das emendas individuais.

Suspensão da Correção do Montante das Emendas Individuais

R\$ 1,00

Emendas Individuais	2020	2021	2022	2023
Montante Individual correção NRF	9.468.630.152	9.819.916.331	10.181.289.252	10.563.087.599
não correção do montante - PEC 186/18	308.690.576	351.286.179	712.659.100	1.094.457.447
Montante Individual sem correção - PEC 186/19	9.159.939.576	9.468.630.152	9.468.630.152	9.468.630.152

fonte PLOA 2020

3.3.2 Ajuste fiscal emergencial para União - acionamento das medidas (art. 3º - caput)

O art. 3º da PEC reproduz, para um período que vai de sua promulgação até dois exercícios subsequentes, as medidas previstas no art. 167-A.

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.

Como visto, o acionamento das medidas pelo art. 167-A ocorre desde a aprovação de créditos orçamentários em excesso às despesas de capital, a exemplo do que ocorreu na aprovação da LOA 2019 e que deve ocorrer na LOA 2020. Nas disposições transitórias (art. 3º), o disparo dos gatilhos depende da verificação da regra de ouro no período do segundo ao décimo terceiro mês antecedente ao de sua promulgação.

Amplia-se, na nova redação, a abrangência da regra de ouro, que passa a controlar os montantes aprovados e também os realizados. O quadro auxiliar seguinte mostra diferenças e conformidades entre as disposições permanentes e transitórias voltadas ao cumprimento da

regra de ouro, tanto sob o ponto de vista da autorização orçamentária como dos montantes realizados.

PEC 186/19 – DISPOSIÇÕES ACERCA DA REGRA DE OURO - ACIONAMENTO DE MEDIDAS

Item	PEC 186/19 (Emergencial) - Art. 167, III e Art. 167-A		Pec Emergencial – Art. 3º
	Controle Prévio – na autorização de créditos orçamentários para as OC	Controle posterior – após a realização das OC	Controle posterior – após a realização das OC
Variável controlada	Excesso de OC autorizados	Excesso de OC realizadas	Excesso de OC realizadas
Momento de Verificação/Apuração do excesso (OC > DK)	Quando da aprovação/sanção da LOA ou crédito por maioria absoluta (OC>DK)	Após encerramento do exercício financeiro	Após promulgação EC – uma única vez
Período de Verificação/Apuração	Exercício (futuro) para o qual seja aprovada LOA ou crédito por maioria absoluta (OC>DK).	Exercício anterior.	No período do 2º ao 13º mês antecedente ao da promulgação da PEC
Frequência da Verificação/Apuração	Anual.	Anual.	Uma única vez.
Início da aplicação das medidas	Início do exercício para o qual seja aprovada LOA ou crédito por maioria absoluta (OC>DK).	Início do exercício para o qual seja “realizada” (?)	Após o primeiro mês encerrado a partir da promulgação da EC.
Duração das Medidas	Um exercício, a cada verificação.	A cada verificação.	Até 3 anos (restante do exercício e nos dois subsequentes).

O disposto no art. 3º, sendo norma especial e por determinar o período certo de ajuste (2020 a 2022, se a PEC for aprovada em 2020), prevalece sobre a norma geral.

De acordo com o art. 3º da PEC, as medidas seriam aplicadas imediatamente para o período, se apurado excesso nos últimos doze meses apurados após a promulgação da EC, uma única vez.

As disposições permanentes (art. 167, III cc art. 167-A) aplicam-se no exercício em que se vai executar (“para o qual”) o orçamento. O desequilíbrio pode ser constatado quando da aprovação da lei orçamentária, ou, pela aprovação de crédito com maioria absoluta, no curso da execução.

Em relação ao orçamento de 2023, quando de sua elaboração em 2022, podem ocorrer as seguintes hipóteses:

- i) Equilíbrio na regra de ouro na elaboração/aprovação do LOA: as medidas deixam de ser acionadas a partir de janeiro 2023;
- ii) Desequilíbrio no orçamento aprovado nos termos do caput do art. 167-A: as medidas continuariam vigentes em 2023;
- iii) Equilíbrio no orçamento aprovado e desequilíbrio, no curso da execução: com o envio de crédito para atender o art. 167, III, e sua aprovação, as medidas de contenção voltariam a vigorar.

3.3.3 Ajuste fiscal emergencial para União – suspensão da progressão e da promoção funcional (art. 3º, § 1º, I, “a”)

A mesma medida foi proposta no texto permanente da PEC (vide comentários do art. 167-A). Tal medida exclui as progressões e promoções de ministros, juízes e procuradores, dos diplomatas, de policiais e “demais casos em que impliquem em alterações de atribuições”.

Considerando-se todos os Poderes e órgãos autônomos estima-se uma economia anual de R\$ 1,35 bilhão.

Art. 3º (...)

§ 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;

3.3.4 Ajuste fiscal emergencial para União – repasse do FAT para o BNDES (art. 3º, § 1º, I, “b”)

A mesma medida – suspensão do repasse ao BNDES de 28% (pela EC 103/2019) da receita das contribuições PIS/Cofins vinculadas ao FAT – está sendo proposta no inciso I do § 1º do art. 167-A da PEC e na PEC 438/2018. Trata-se de nova regra, voltada para a questão do cumprimento da regra de ouro. Por a despesa ser de natureza financeira, não abre espaço no teto de despesas primárias para investimento e custeio da máquina pública, mas contribui para reduzir a necessidade de emissões de operações de crédito. No entanto, apesar de suspender o repasse desses recursos ao BNDES, ainda ficam vinculados ao FAT e à Seguridade Social, por se tratar de contribuições.

Art. 3º (...)

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

I- suspensão:

(...)

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

3.3.5 Ajuste fiscal emergencial para União – Suspensão da correção do montante de emendas individuais (art. 3º, § 1º, I, “c”)

A suspensão da correção pelo IPCA das emendas individuais impositivas ocorre na disposição emergencial prevista no art. 3º, § 1º, I, “c”, bem como nas hipóteses do art. 2º, quando forem aplicadas as vedações e as medidas previstas: i) no inciso VIII do art. 163 (por lei complementar), ii) no art. 167-A (descumprimento da regra de ouro), iii) no art. 109 do ADCT (descumprimento do teto de gastos), vide 3.3.1.

Art. 3º (...)

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

I- suspensão:

(...)

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

3.3.6 Ajuste fiscal emergencial para União - desvinculação do excesso de arrecadação e do superávit financeiro de fundos (art. 3º, inc.III)

Foi incluída a desvinculação do excesso de arrecadação e do superávit financeiro de fundos sem origem constitucional, recursos que poderão ser destinados ao pagamento da dívida pública. Tal medida melhora o aproveitamento de fontes orçamentárias que atualmente ficam vinculadas e “esterilizadas” de uso no Tesouro Nacional, viabilizando sua utilização para amortização da dívida e conseqüente redução da necessidade de emissão de títulos.

O excesso de arrecadação (do exercício) e do superávit financeiro de fundos sem origem constitucional (apurados em balanço) é desvinculado na conta única do Tesouro e passa a ser destinado ao pagamento da dívida pública. Como em relação ao BNDES, acima, e com mais propriedade, tal medida permite que sejam diretamente desvinculadas fontes orçamentárias ociosas, que hoje são esterilizadas na conta única do Tesouro Nacional por força do vínculo existente. Reduzem a necessidade de, e substituem a emissão de títulos para o pagamento da dívida.

Art. 3º.

(...)

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

(...)

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.

3.3.7 Ajuste fiscal emergencial para União - proibição de aumento de benefício de cunho indenizatório (art. 3º, inciso III)

A proibição de aumento do valor de benefícios de cunho indenizatório destinado a servidores públicos e seus dependentes também consta do inciso VII do art. 167-A.

Art. 3º.

(...)

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

(...)

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

Tal dispositivo visa conter o crescimento de benefícios indiretos como: diárias; ajuda de custo para moradia ou auxílio moradia para agentes públicos (ação 216H), com previsão de R\$ 0,5 bilhão (2020); e assistência médica e odontológica ou benefícios aos servidores civis, empregados, militares e seus dependentes (ações 2004 e 212B), com dotação prevista para de R\$ 18,1 bilhões (2020). Estima-se uma economia de R\$ 310 milhões por ano.

3.3.8 Efeitos da suspensão durante e após o período de suspensão (art. 3º, § 2º)

Também são similares às disposições do art. 167-A os parágrafos incluídos no art. 3º que tratam, de forma transitória, dos efeitos da suspensão durante e após o período de suspensão, e da nulidades de atos que contrariem as vedações.

Art. 3º.

(...)

§ 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.

(...)

§ 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.

3.3.9 Possibilidade de Redução da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos

As disposições transitórias acerca da possibilidade de redução da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos são similares àquelas do art. 167-A.

Art. 3º.

(...)

§ 3º No período de que trata o caput, a jornada de trabalho dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional 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.

Nossa estimativa exclui do total da despesa com pessoal e encargos os seguintes itens para definir a “base passível de redução da jornada”: a) despesa financeira, b) inativos e pensionistas; c) militares das forças armadas e pensionistas, d) polícia federal e rodoviária federal, e f) fundo do DF.

Com tais deduções a base seria cerca de R\$ 109,2 bilhões. Para fins de exercício de simulação foi considerado que 32% dos servidores ativos teriam sua jornada reduzida em 25% com redução proporcional dos subsídios e vencimentos, que resultaria na economia estimada somente no Poder Executivo federal de R\$ 8,7 bilhões/ano. Incluindo-se os demais poderes, excluindo-se membros acresce cerca de R\$ 1,4 bilhão.

3.3.10 Destinação de 25% do ganho fiscal derivado da não correção emendas individuais e da suspensão da progressão e promoção funcional para obras de infraestrutura via emendas de bancada (art. 4º)

Durante a fase vigência emergencial estabelecida no art.3º, o montante equivalente a 25% do ganho fiscal das medidas previstas nas alíneas “a” e “c” do inciso I do art. 3º (suspensão da promoção e progressão funcional e da correção pelo IPCA do montante obrigatório das emendas individuais) deverá ser destinado, na lei orçamentária ou em créditos adicionais, a obras públicas de infraestrutura por meio de emenda de bancada. A alocação das emendas de bancadas para obras de infraestrutura encontra-se associada ao “banco de projetos” previsto no § 15 do art. 165 da Constituição Federal (EC 102/2019).

Art. 4º No exercício financeiro da promulgação desta Emenda Constitucional e nos dois subsequentes, o projeto de lei orçamentária ou de crédito adicional conterà anexo com as estimativas e respectivas memórias de cálculo da redução das despesas submetidas aos limites de que trata no (sic) 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.

Considerando que a regra relativa à progressão e promoção funcional estende-se a todos os Poderes e órgãos autônomos, 25% do ganho das medidas das alíneas “a” e “c” correspondem a R\$ 415,1 milhões (2020), R\$ 815,5 milhões (2021) e R\$ 1,03 bilhão (2022) serão alocados nas emendas de bancada.

As emendas individuais são reduzidas em R\$ 308,7 milhões (2020), R\$ 351,3 milhões (2021) e R\$ 712,7 milhões (2022), conforme tabela item 3.3.1. Porém apenas ¼ é aproveitado em emendas de bancada. Parece desnecessário introduzir na equação o ganho com a suspensão da progressão e da promoção funcional. Mais simples seria destinar integralmente para as emendas de bancada o ganho fiscal derivado da não correção das emendas individuais.

Aumento do Montante das Emendas de Bancadas Estaduais				R\$ 1,00
Medidas e Novo Montante	2020	2021	2022	2023
25% suspensão da progressão funcional (alínea “a” do inciso I do art. 3º)	337.915.500	337.915.500	337.915.500	337.915.500
25% suspensão da correção do montante das individuais (alínea “c” do inciso I do art. 3º)	77.172.644	87.821.545	178.164.775	273.614.362
Total Acréscimo Emenda de Bancada	415.088.144	425.737.045	516.080.275	611.529.862
Novo Montante Emenda de Bancada PEC 186/19	6.342.386.421	9.059.316.465	9.473.418.924	9.895.811.371

3.3.11 Ajuste Fiscal para os demais entes (art. 5º)

Similar ao art. 167-B, o art. 5º da PEC 186, de 2019 estende aos demais entes federados a possibilidade de aplicar medidas de contenção da despesa obrigatória ou de renúncia de receita quando a relação entre despesas e receitas correntes supere a 95% para o exercício financeiro da promulgação da Emenda Constitucional e nos dois subsequentes. Tal tema foi tratado no item 8 da presente Nota Técnica.

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 Governador 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.

§ 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.

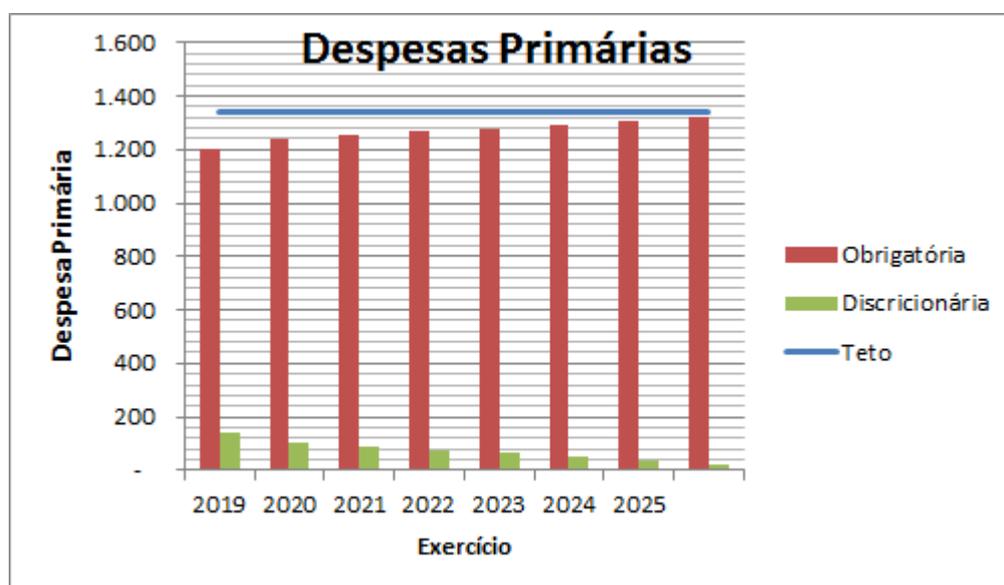
3.4 Comparativo PEC 438/2018 e PEC 186/2019 e Estimativa das Medidas

3.4.1 Acionamento das Medidas e Mecanismo de Controle da Despesa

As PECs 438/2018 e a 186/2019 criam um mecanismo de controle pelo qual medidas de ajuste são acionadas. Como todo sistema de controle, define-se em primeiro lugar a variável fiscal a ser controlada, comparando-a com determinada situação considerada ideal ou tolerável. Deve-se determinar o período e a frequência dessa apuração. Se o limite é extrapolado acionam-se as medidas, sendo etapa opcional a calibragem dessas medidas.

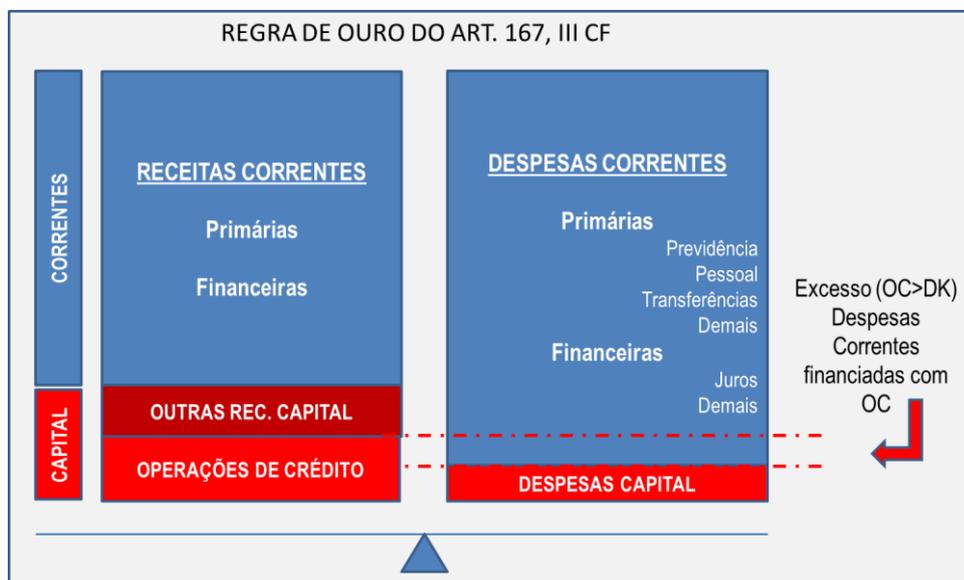
A definição da variável a ser controlada depende da adequada identificação do problema a ser superado, e de suas causas prováveis. De modo simplificado, o elevado estoque da dívida combinado com juros elevados (o problema) é efeito de déficits nominais e primários reiterados. Que dependem, de um lado, da perda (ou do baixo crescimento) de receitas; e de outro, do aumento de despesas; destacando-se, dentre essas, as despesas correntes obrigatórias, que, além de afetar o equilíbrio do orçamento corrente (déficit na regra de ouro), dificultam o cumprimento do teto das despesas primárias.

De fato, o crescimento das despesas obrigatórias acima da inflação tende a tornar inviável o cumprimento do teto. O gráfico seguinte ilustra a rápida compressão das despesas discricionárias (a partir de um valor atual de cerca de R\$ 130 bilhões) frente a um crescimento médio real das despesas obrigatórias de 1,5% ao ano, desconsiderando-se o efeito inflacionário.



O nível de abrangência da variável fiscal que se quer controlar determina a amplitude das medidas de contenção. Por exemplo, se o indicador escolhido (que aciona as medidas) for simplesmente o montante (ou a representatividade) das despesas correntes obrigatórias, deixa de ter sentido medidas de contenção de novas renúncias de receita. De outra parte, se o indicador é a dívida pública, todos os eventos com impacto no seu estoque (despesas e receitas correntes e de capital, primárias e financeiras, resultados primário e nominal, política monetária, reconhecimento de dívidas, etc.) tornam-se objeto potencial de contenção/regulação.

A regra de ouro¹² foi escolhida tanto na PEC 438/2018 como na PEC 186/2019 como indicador do equilíbrio fiscal por apresentar abrangência relativamente ampla, vez que captura o fluxo de receitas e despesas correntes¹³, primárias ou financeiras. O estoque da dívida pública, embora de maior amplitude, além de problemas metodológicos, enfrenta instabilidade em função de interferências e variáveis exógenas¹⁴.



Em relação ao gatilho utilizado, a PEC 438/208 se diferencia ao estabelecer “**nível prudencial**” (antes de descumprir a regra de ouro) para adotar medidas prévias, que evitam o descumprimento da regra (similar ao estabelecido para os entes no art. 5º da PEC emergencial, e, para União, no art. 6º da PEC do pacto federativo); além de prever “**medidas adicionais**”, quando o descumprimento perdurar por mais de 2 exercícios.

3.4.2 Medidas previstas na PEC 438/2018 e não na PEC 186/2019

Como já referido, a PEC 186/2019, de autoria do Senador Fernando Bezerra e outros, propõe medidas de ajuste similares àquelas que constaram da PEC nº 438/2018, de autoria do Deputado Pedro Paulo e outros.

O **Anexo I** a presente Nota apresenta o detalhamento das medidas previstas originariamente na PEC nº 438/2018, e aquelas que constaram da PEC 186/2019 - Emergencial. A PEC Emergencial do Poder Executivo deixou de reproduzir os seguintes pontos principais:

a) **suspensão do abono salarial** (§3º do art. 239 da CF): medida de redução do benefício constou da proposta de reforma da previdência, retirada na tramitação legislativa no Senado Federal (R\$ 16,6 bilhões);

b) previsão da **cessão onerosa dos direitos originários de créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa**: PLP 459/2017 com teor similar já aprovado no Senado e encontra-se na pauta da Câmara (R\$ 12,2 bilhões);

¹² Deve-se observar que a inobservância da regra de ouro pode ser constatada tanto na aprovação do orçamento (art. 167, III e art. 167-A da CF/PEC nº 186) quanto na sua execução (regra constitucional vigente, art. 3º da PEC 186 e PEC 438/18). Durante a execução é possível o uso de algumas fontes financeiras que reduzem a necessidade de operações de crédito.

¹³ Além das “Outras Receitas de Capital” (resultado do Bacen, BNDEs, etc). As interferências dessa categoria foram reduzidas pela legislação recente.

¹⁴ Política monetária, assunção de dívida com demais entes, passivos contingentes, etc.

c) **redução de 20% de gasto com publicidade:** trata-se de baixo impacto fiscal, mas meritória. (R\$ 92 milhões).

d) **redução de benefícios tributários/renúncias** de receitas instituídos por lei, em, no mínimo, **10% do ano** anterior: descumprida a regra de ouro, o Poder Executivo tem o dever de enviar proposições legislativas que atendam a essa exigência (R\$ 24,6 bilhões);

e) **revisão no prazo de três anos dos benefícios** (financeiro, tributário ou creditício) da União, exceto aqueles com tempo determinado e sua **extinção se não ratificados por lei específica aprovada por maioria absoluta** (ADCT art. 36-B): a PEC 186/2019 prevê, por sua vez, em caráter permanente, apenas a avaliação desses benefícios, a cada quatro anos; ao mesmo tempo veda sua criação, ampliação ou renovação, se o montante anual a eles correspondente superar 2% do PIB.

f) **contribuição previdenciária suplementar (3 p.p.) por 12 meses de ativos, aposentados e pensionistas, civis e militares:** com a promulgação da EC 103/2019, está previsto o aumento ainda maior, em medida, das alíquotas dos regimes próprios de previdência federais. A estimativa anexa do impacto fiscal perde sentido diante da reforma da previdência (R\$ 6,10 bilhões);

g) **redução (10% e 15%) das alíquotas das contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários para o Sistema “S”, em favor do RGPS:** durante a discussão na CCJ tal dispositivo da PEC 438/2018 foi retirado do Substitutivo por ser considerada matéria estranha, o que não impede sua retomada na Comissão Especial. Adicionalmente, a MP 907, de 27/11/2019, extingue a Embratur - Instituto Brasileiro de Turismo no âmbito do Orçamento Fiscal e cria a Embratur - Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo com fontes de recursos do Sebrae /Sistema “S” (R\$ 3,0 bilhões);

h) previsão de **plano de revisão de receitas e despesas** (*spending review*): no primeiro estágio das medidas de ajuste, quando as operações de créditos excederem a 95% das despesas de capital. Tal prática é comum em muitos membros da OCDE como forma de selecionar programas reduzidos ou extintos;

3.4.3 Impacto das Medidas e Estimativa (PEC 438/2018 e PEC 186/2019)

Vale destacar que as medidas previstas nas referidas PECs promovem o ajuste das contas públicas com impactos distintos nas despesas, a saber:

a) **vedações que impedem criação, expansão e aumento real da despesa.** Basicamente foram reproduzidas aquelas já previstas no NRF (proibição de aumento de remunerações e benefícios a servidores e aumento real da despesa obrigatória), adicionando-se a vedação lei ou ato que conceda ou autorize pagamento com efeitos retroativos e vedação do reajuste do valor de benefícios a agentes públicos, servidores e seus dependentes;

b) **suspensão que impede o crescimento vegetativo da despesa com pessoal.** Introduzido dispositivo que suspende a progressão e promoção funcional no período;

b) **reduções de despesas com pessoal.** A PEC prevê as seguintes possibilidades:

b1) **redução temporária da jornada de trabalho, com adequação proporcional de subsídios e vencimentos,** nas seguintes situações: i) no caso de descumprimento da regra de ouro, aplicável a partir do ato normativo que se seguirá após a promulgação da PEC, e por mais dois exercícios subsequentes (art. 3º da PEC); ii) enquanto a regra de ouro estiver sendo descumprida (art. 167-A, § 2º da CF); iii) caso a despesa total com pessoal ultrapasse o limite

máximo (em relação à RCL) previsto na LRF (art. 169 CF) ou em função da lei complementar prevista no art. 163, VIII;

b2) redução da despesa com cargos em comissão e confiança em 20 % e demissão dos servidores não estáveis: essas medidas serão acionadas, não apenas pelo art. 169 da CF, mas também nos termos, e se assim dispuser, da lei complementar prevista art. 163, VIII.

Resumidamente, com base nas informações do **Anexo I**, a PEC 438/2018 prevê 19 medidas de contenção e redução de despesa, preponderantemente obrigatórias, dos orçamentos fiscal e da seguridade social, montante anual estimado para em cerca de R\$ 90,0 bilhões (ano base 2020), dos quais R\$ 20 bilhões são despesas financeiras, que não ampliam o espaço do teto de gastos. O aumento das receitas, com 9 medidas, alcança R\$ 62,7 bilhões.

Por sua vez, a PEC 186/2019 contempla 14 medidas de contenção e redução de despesa (das quais 3 não constam da PEC 438/2018), com efeito, ano base 2020, de R\$ 67,7 bilhões, repetido o mesmo montante de despesas financeiras. O aumento das receitas é de R\$ 4,5 bilhões.

As medidas válidas na fase emergencial – vigência no exercício financeiro da promulgação da PEC 186/2019 e nos dois subseqüentes – e no texto permanente têm potencial de contenção de despesas primárias estimadas em cerca de R\$ 31,9 bilhões (ano base 2020. No entanto, deduzindo-se o efeito das medidas já incorporadas no PLOA 2020, por não dependerem da alteração constitucional proposta – falta de concessão de aumentos remuneratórios de pessoal civil e correção do salário mínimo apenas pela inflação – a redução da despesa primária seria de R\$ 10,6 bilhões em 2020 (ver medidas 1, 2.1, 23, 24 e 25 constantes da tabela anexa). Esse valor já reflete desconto de 25% da economia proveniente das medidas 23 e 24 (suspensão das promoções e progressões, e da correção das emendas individuais), destinados a investimento das bancadas estaduais (art. 4º da PEC).

3.4.4 Cenário Fiscal com e sem Medidas de Contenção – Cumprimento do Teto

A PEC Emergencial tem como finalidade reduzir o ritmo de crescimento de despesas obrigatórias para que investimento e custeio da máquina (discricionárias) possam ser preservados. A experiência recente com a aplicação do NRF, ainda que não tenha acionado as medidas do art. 109 do ADCT, serviu para avaliar essa necessidade após 3 anos de racionalização das despesas.

Despesas obrigatórias crescem acima da inflação que corrige o teto (IPCA jul/jun, estimado em 3,7 % a.a. em média, entre 2020 e 2022).

Estima-se que, já considerada a aprovação da reforma da previdência, e o efeito das medidas já incorporadas no PLOA 2020, o aumento, em termos reais, das despesas obrigatórias, é de 1,5 % ao ano a partir de 2021 (vide **Anexo II**). Sem novas medidas de ajuste, e na ausência de impedimento para aumento de despesas obrigatórias (pela falta de acionamento da EC 95), estima-se seu crescimento em R\$ 20 bilhões por ano, acima da inflação. Esse desajuste levará à redução crescente das despesas discricionárias, com a consequente redução de serviços e investimentos públicos, conforme mostrado na tabela a seguir, no **cenário 1 - base PLOA 2020 - sem acionamento de medidas a partir 2021**.

A despesa discricionária mínima para manter o funcionamento adequado da administração pública federal foi considerada em R\$ 110 bilhões¹⁵, incluídas as emendas impositivas. A “insuficiência” apresentada na citada tabela é a diferença entre esse valor mínimo com a projeção da despesa discricionária do Poder Executivo frente ao teto de gastos.

O **cenário 1** revela insuficiência de despesa discricionária relativamente pequena em 2020, que se agrava rapidamente nos anos seguintes. Sendo que, já em 2022, as discricionárias estarão limitadas a R\$ 72,4 bilhões (menos de 60 % do necessário) e a R\$ 53,5 bilhões em 2023 (pouco mais de 40 % do necessário).

No **cenário 2** são mantidos os valores já estabelecidos no PLOA 2020, considerando-se **acionadas as vedações do NRF a partir de 2021** (vide item 3 - antecipação de medidas do teto de gastos art.109 ADCT da tabela anexa). Nesse caso, a partir de 2021, a despesa obrigatória sujeita ao teto cresce 0,4% em termos reais (cerca de R\$ 5,5 bilhões/ano). Dado o teto de gastos, a despesa discricionária continua aquém do mínimo necessário. Mas, o acionamento das medidas do NRF possibilita maior estabilidade, mantendo praticamente o mesmo valor nominal dessas despesas (vide tabela a seguir). Daí a importância da PEC nº 186/19, ou de alteração da EC 95/16 – como proposto no art. 5º da PEC 188/2019¹⁶ -, para prever o acionamento automático das medidas do NRF.

Cenário 1 - Base PLOA 2020, sem acionamento de medidas a partir 2021

R\$ milhões

	2019	2020*	2021	2022	2023**
Teto do Poder Executivo	1.346,6	1.392,0	1.436,4	1.489,2	1.545,1
Obrigatória	1.242,6	1.279,6	1.346,7	1.416,8	1.491,6
Discricionária Executivo	115,6	90,0	71,3	53,3	33,6
Emendas Impositivas	13,7	15,4	18,5	19,1	19,8
Discricionária Executivo c/ Emendas Impositivas	129,3	105,4	89,7	72,4	53,5
Insuficiência Discricionária Execut. c/ Emendas		-8,9	-28,9	-50,5	-74,1
% do PIB	19,7%	19,1%	18,4%	17,9%	17,3%
Discricionária Mínima	110,0	114,3	118,6	122,9	127,5

Cenário 2 - Base PLOA 2020 e acionamento das medidas do NRF a partir de 2021

R\$ milhões

	2019	2020*	2021	2022	2023*
Teto do Poder Executivo	1.346,6	1.392,0	1.436,4	1.489,2	1.545,1
Obrigatória	1.242,6	1.279,6	1.329,9	1.383,9	1.441,1
Discricionária Executivo	115,6	90,0	88,0	86,2	84,2
Emendas Impositivas	13,7	15,4	18,5	19,1	19,8
Discricionária Executivo c/ Emendas Impositivas	129,3	105,4	106,4	105,3	104,0
Insuficiência Discricionária Execut. c/ Emendas		-8,9	-12,1	-17,6	-23,5
% do PIB	19,7%	19,1%	18,4%	17,9%	17,3%
Discricionária Mínima	110,0	114,3	118,6	122,9	127,5

Cenário 3 - Base PLOA 2020, com medidas da PEC 186/2019 a partir de 2020

R\$ milhões

	2019	2020*	2021	2022	2023*
Teto do Poder Executivo	1.346,6	1.392,0	1.436,4	1.489,2	1.545,1
Obrigatória	1.242,6	1.269,0	1.316,9	1.368,3	1.422,5
Discricionária Executivo	115,6	107,5	100,5	101,5	102,6
Emendas Impositivas	13,7	15,5	19,0	19,5	20,0
Discricionária Executivo c/ Emendas Impositivas	129,3	123,0	119,4	120,9	122,6
Insuficiência Discricionária Execut. c/ Emendas			-0,8	-2,0	-4,9
% do PIB	19,7%	19,1%	18,4%	17,9%	17,3%
Discricionária Mínima	110,0	114,3	118,6	122,9	127,5

* 2020: R\$ 6,9 bilhões foram considerados no Teto do Executivo, mas não há uma sobra no teto não alocada na discricionária no PLOA 2020

**2023: retorno de superávit primário. Receita Primária PLOA 2020 = 17,7% do PIB

Fonte: LOA 2019 e PLOA 2020 (mensagem modificativa)

¹⁵ Investimento (R\$ 30 bi), custeio administrativo (R\$ 38 bi) e custeio das demais políticas públicas discricionárias (R\$ 42 bi).

¹⁶ Art. 109. Se verificado, na elaboração da proposta orçamentária do Poder Executivo ou de órgão elencado nos incisos 11 a V do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, **que a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total foi superior a noventa e cinco por cento**, aplicam-se (...):

No **Cenário 3**, além das **medidas da EC 95/16**, **adicionam-se** aquelas **previstas na PEC 186/2019** (art. 167-A e art. 3º): redução da jornada; vedação de aumentos retroativos; suspensão da progressão/promoção; não correção das emendas individuais; suspensão da correção dos benefícios a agentes públicos e seus dependentes. Ainda assim, apesar da melhoria do cenário e da maior estabilidade no nível da despesa discricionária, a partir de 2023, aumenta a dificuldade de se manter o montante mínimo necessário à manutenção dos serviços e investimentos públicos. No entanto, é possível de viabilizar o teto de gastos com medidas adicionais ou em função do maior impacto da reforma da previdência e de gestão no INSS (realizada por meio da MP 871/2019, convertida na Lei nº 13.846/19), a partir desse exercício.

3.4.5 Comparativo PEC 186/2019 e PEC 188/2019

O **Anexo III** apresenta o comparativo sintético entre a PEC 186/2019 (Emergencial) e a PEC 188/2019 (Pacto Federativo), tendo em vista que diversos dispositivos estão replicados na PEC do Pacto Federativo.

Nesse sentido, é fundamental um trabalho de harmonização dos dispositivos na tramitação legislativa, o que pode ser facilitado pelo comparativo anexo.

4. CONCLUSÃO

A PEC nº 438/2018 previa diversos dispositivos similares aos propostos na PEC nº 186/2019 e já elencadas na EC 95/2016 (art. 109). Das medidas adicionais previstas na PEC 438/2018, a PEC 186/2019 manteve a vedação a qualquer tipo de pagamento de verbas indenizatórias (como é o caso do auxílio-moradia) sem lei que expressamente o preveja. No entanto, não foi proibida a concessão de reajuste de pessoal que preveja parcela a ser efetivada nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder ou órgão, ou em período posterior.

Dentre os dispositivos que não remetem a despesas com pessoal, foi aproveitado o que proíbe a apropriação em fundos próprios dos saldos não utilizados dos duodécimos repassados aos Poderes Legislativo, Judiciário e ao Ministério Público, com determinação para a sua devida restituição à conta única do Poder Executivo após o final do exercício financeiro.

Não foi mantida, embora a PEC 189/2019 trate de renúncia fiscal, dispositivo da PEC 439/2018, vedando a concessão de benefícios tributários, financeiros ou creditícios por prazo indeterminado e tornando necessária a aprovação legislativa por maioria absoluta para subsídios previstos para prazos maiores que 4 anos, e em qualquer caso limitados ao período de 12 anos. Também não manteve o plano de revisão de receitas e despesas (*spending review*).

Outro diferencial existente na PEC 438/2018 está na forma de acionamento das medidas em 3 estágios: a) alerta prudencial e medidas antes do desequilíbrio da regra de ouro (medida válida de forma similar para os entes na PEC emergencial e, para União, na PEC do pacto federativo); b) medidas quando do descumprimento da regra; e c) medidas adicionais no caso de descumprimento perdurar por mais de 2 exercícios.

O objetivo expresso na PEC nº 438/2018 era o controle do crescimento das despesas obrigatórias federais, com a adoção das medidas já elencadas na EC 95/2016 (art. 109) e um conjunto de medidas adicionais de significativo impacto fiscal no caso de iminente ou de descumprimento da regra de ouro. Na PEC 186/2019, o descumprimento da regra de ouro já foi aprovado no exercício 2019 e previsto para 2020.

Déficits nominais, que marcam as finanças públicas desde ao menos 2002 (Banco Central) e os déficits primários da União que ressurgiram em 2014 fizeram, e continuarão fazendo com que, não obstante a recém-promulgada reforma da Previdência, o Tesouro tenha que contrair empréstimos para se financiar. As operações de crédito que excedem as despesas de capital, incluindo a volumosa rolagem da dívida mobiliária, não se destinam ao investimento público, cada vez mais escasso, comprimido que está pelo teto de gastos e pelo crescimento real das despesas obrigatórias.

O avanço das despesas obrigatórias não foi contido de forma suficiente pela PEC 95, de 2016 (Novo Regime Fiscal), sem o acionamento de suas vedações, não obstante desde sua promulgação ter racionalizado as despesas como um todo. O descumprimento da regra de ouro em 2019 e no projeto de lei orçamentária para 2020 são expressões do grave desajuste fiscal brasileiro, que deve perdurar por alguns anos.

A PEC nº 186/2019 alcança União, estados, DF e municípios, com o objetivo de manter sustentável a trajetória da dívida pública e, principalmente, esteja ou não o ente submetido a teto para as despesas primárias, abrir espaço orçamentário e financeiro para a realização de investimento público e para o custeio das atividades do governo. Em sua maior parte, a PEC nº 186/2019 trata, na presença de desequilíbrios fiscais, do acionamento de medidas de contenção de despesas correntes obrigatórias, em caráter emergencial, com possibilidade de serem mantidas, caso continue a descumprir a regra de ouro, pela alteração no texto constitucional permanente.

Assim, emergencialmente, de forma a assegurar de imediato a contenção das despesas correntes obrigatórias, em particular de pessoal, aos orçamentos da União, o art. 3º PEC nº 186/2019 determina a adoção dos mecanismos de ajuste, por prazo maior que 2 exercícios financeiros e menor que 3, caso a regra de ouro tenha sido descumprida. Caso ainda a regra de ouro ainda esteja sendo descumprida desde a autorização orçamentária para o exercício de 2021 (mais provável), seriam “mantidas” as medidas de ajustes via acionamento do art. 167-A.

Ambas as PEC (nº 438/2018 e nº 186/2019) visam a reformular o papel da atual regra de ouro (art. 167, III da CF) no rol das regras fiscais inscritas na Constituição aplicáveis à União no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social: elimina-se nas duas a inócua alternativa de “contorno” da norma (mediante aprovação de crédito adicional específico por maioria absoluta), e são estabelecidas medidas de ajuste (art. 167-A, no corpo permanente).

Mais que isso, pela PEC nº 186/2019 (art. 167-A) a regra de ouro se consagra como a primeira regra fiscal a que a União deve se sujeitar, promovendo o ajuste das contas caso não possa cumpri-la. Medidas serão acionadas independentemente do que venha a determinar lei complementar prevista no art. 163, no tocante a “sustentabilidade, indicadores, níveis e trajetória de convergência da dívida, compatibilidade dos resultados fiscais, limites para despesas e as respectivas medidas de ajuste.” (novo inciso VIII).

Em relação ao impacto fiscal, o efeito em 12 meses da PEC 186/2019 (garantia do emprego imediato, desde a promulgação, das medidas contempladas pelo NRF, e ações adicionais trazidas pela PEC) a partir de 2020 possibilita a redução do ritmo de crescimento real da despesa obrigatória de 1,5% a.a. para 0,3% a.a. Só o acionamento das vedações do NRF reduz esse ritmo de 1,5% a.a. para 0,4% a.a. Com as novas medidas de controle das despesas previstas na PEC 186/2019, cai para 0,3% a.a.

Assim, no cenário de aprovação da PEC 186/2019, o teto de gastos seria viável em 2023, quando o impacto da reforma da previdência (e/ou de medidas de gestão no INSS) nas contas federais passaria a ser mais substantivo. Ademais, a referida aprovação possibilitaria um nível mínimo necessário à manutenção dos serviços e investimentos públicos.

Brasília, 03 de dezembro de 2019.

**José Fernando
Cosentino Tavares**
Consultor

Eugênio Greggianin
Consultor

Ricardo Alberto Volpe
Consultor

Anexo I - Comparativo PEC's 438/2018 e 186/2019

Anexo I - Comparativo das medidas, mecanismos de disparo de gatilhos, aplicação a entes e impacto fiscal das PEC's 438/2018 e 186/2019

ALTERAÇÕES/MEDIDAS	Receita/ Despesa	PEC 438/2019						PEC186/2019 (*)					
		União	E+M	S/N	Texto Permanente /ADCT ou autônomo	Disparo	R\$ Bilhões/ref. Ano 2020	União	E+M	S/N	Texto Permanente /ADCT ou autônomo	Disparo	R\$ Bilhões/ref. Ano 2020
1 Possibilidade de redução temporária e proporcional de subsídios e vencimentos como nova exceção ao princípio da irredutibilidade (art. 37, XV c/c art. 169, § 3º, I-A). Medida no caso de descumprimento de limite de pessoa (art. 169), quebra da regra de ouro (167-A e art. 3º de forma emergencial) e outra hipótese a ser definida em lei complementar (inciso VII, art. 163)	Despesa	S	S	S	ADCT	OC/K>100% (2º Estágio)	8,72	S	S	S	Permanente e ADCT	Descumprimento de Limites de Pessoal ou critério de LC ; ou União: OC/K>100% (permanente e emergencial por 2 anos) Entes: DC/RC >95%	8,72
2 Vedação de lei ou ato / pagamento relacionado a membros e servidores 2.1 conceda ou autorize pagamento com efeitos retroativos (art. 37, XXIII) 2.2. de despesa de pessoal de qualquer natureza, inclusive indenizatória, com base em decisão judicial não transitada em julgado 2.3. de abono, auxílio, adicional, diária, ajuda de custo ou quaisquer outras parcelas de natureza indenizatória sem lei específica que autorize a concessão e estabeleça o valor ou critério de cálculo	Despesa	S	S		Permanente		0,81	S	S	S	Permanente		0,20
	Despesa			S			0,10			S			0,20
	Despesa			S			0,20			N	(*)		
	Despesa			S			0,508			N	(*)		
3 Antecipação de medidas do Teto de Gastos Art.109 ADCT (EC-95) 3.1. Concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a servidores públicos 3.2. Criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; 3.3. Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; 3.4. Admissão ou contratação de pessoal, ressalvadas as reposições de cargos de chefia/direção e vacâncias 3.5 Realização de concurso público, exceto para as reposições 3.6. Criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza servidores públicos 3.7. Criação de despesa obrigatória 3.8. Medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referido no inciso IV do caput do art. 7ºCF 3.9. 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 3.10. Concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.	Despesa	S	N	S	ADCT	OC/K>95% (1º Estágio)	20,42	S	N	S	Permanente e ADCT	União: OC/K>100% (permanente e emergencial por 2 anos)	20,42
	Receita						4,50						4,50
	Despesa						10,00						10,00
	Despesa						3,00						3,00
	Despesa						2,00						2,00
	Despesa						3,42						3,42
	Despesa						2,00						2,00
	Receita						4,50						4,50
4 Prevê planos de revisão das despesas e de melhoria da arrecadação (ADCT, 115, I) - Spending Review	Despesa/ Receita	S	N	S	ADCT	OC/K>95% (1º Estágio)	-			N		-	-
5 Redução de 20% dos Cargos em Comissão e Confiança	Despesa	S	N	S	ADCT	OC/K>100% (2º Estágio)	12,13	S	S	S	Permanente	Descumprimento de Limites de Pessoal; e critério por LC	12,13
6 Demissão de Servidor não Estável	Despesa	S	N	S	ADCT	OC/K>100% (2º Estágio)	3,75	S	S	S	Permanente	Descumprimento de Limites de Pessoal; e critério por LC	3,75
7 Suspende o abono salarial (§3º do art. 239). Receita vinculada à Seguridade	Despesa	S	N	S	ADCT	OC/K>100% (2º Estágio)	16,60			N		-	-
8 Suspende repasse ao BNDES (§ 1º do art. 239) – despesa financeira, não abre espaço no Teto	Despesa	S	N	S	ADCT	OC/K>100% (2º Estágio)	19,90	S	N	S	Permanente e ADCT	União: OC/K>100% (permanente e emergencial por 2 anos) ou critério de LC	19,90
9 Suspende multa adicional 10 % FGTS (art. 1º da LC nº 110/29/06/2001) - meio da MP 905/2019	Despesa	S	N	S	ADCT	OC/K>100% (2º Estágio)	5,70			N		-	-
10 Excesso de arrecadação e o superávit financeiro (exceto constitucionais) destinados à amortização da dívida pública federal	Despesa	S	N	S	ADCT	OC/K>100% (2º Estágio)	-	S	N	S	ADCT	União: OC/K>100% emergencial por 2 anos	-
11 Redução de 20% de gasto com publicidade	Despesa	S	N	S	ADCT	OC/K>100% (2º Estágio)	0,09			N		-	-

(*) incluído pelo Substitutivo do Relator da PEC 186/2019

Anexo - Comparativo das medidas, mecanismos de disparo de gatilhos, aplicação a entes e impacto fiscal das PEC's 438/2018 e 186/2019

ALTERAÇÕES/MEDIDAS	Receita/ Despesa	PEC 438/2019						PEC186/2019					
		União	E+M	S/N	Texto Permanente /ADCT ou autônomo	Disparo	R\$ Bilhões/ref. Ano 2020	União	E+M	S/N	Texto Permanente /ADCT ou autônomo	Disparo	R\$ Bilhões/ref. Ano 2020
12 Cobra contribuição previdenciária suplementar (3 p.p.) por 12 meses de ativos, aposentados e pensionistas, civis e militares - do governo federal a EC 103/2019 prevê o aumento da alíquota dos regimes próprios	Receita	S	N	S	ADCT	OC/K>100% (2º Estágio)	6,10			N		-	-
13 Reduz benefícios tributários/renúncias de receitas instituídos por lei, em, no mínimo, 10% do ano anterior.	Receita	S	N	S	ADCT	OC/K>100% (2º Estágio)	24,60			N		-	-
14 Alienação de ativos/cessão onerosa dos direitos inscritos em dívida ativa.	Receita	S	N	S	ADCT	OC/K>100% (2º Estágio)	12,20			N		-	-
15 Aumento alíquota do INSS, com redução equiv. alíquotas Sistema S (10%). (vinculado à Previdência)	Receita	S	N	S	ADCT	OC/K>100% (2º Estágio)	2,00			N		-	-
16 Aumento alíquota do INSS, com redução equiv. alíquotas Sistema S (10%+5 %). (vinculado à Previdência)	Receita	S	N	S	ADCT	RO ↑ 2 anos (3º Estágio)	1,00			N		-	-
17 Plano e Proposições para redução dos incentivos ou benefícios de natureza tributária (instituídos por lei), de modo a possibilitar a recondução deste montante ao patamar de 2% (dois por cento) do Produto Interno Bruto (10 anos), ver medida 13;	Receita	S	N	S	ADCT	RO ↑ 2 anos (3º Estágio)	12,30			N			-
18 vedação 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 (ver medida 3.10)	Receita			N				S	N	S	Permanente		
19 Exige aprovação de benefícios financeiro, tributário ou creditício por maioria absoluta para prazo superior a quatro anos, máximo de doze anos (art. 167, XII)	Receita	S	S	S	Permanente					N			-
20 Incentivos ou benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira serão reavaliados, no máximo, a cada quatro anos	Receita			N				S	S	S	Permanente		
21 Veda transferência de repasses duodecimais a fundos e obriga restituição ao caixa único do saldo financeiro do exercício (art. 168, §§ 1º e 2º)	Despesa	S	S	S	Permanente		1,25	S	S	S	Permanente		0,25
22 Determina revisão no prazo de três anos dos benefícios (financeiro, tributário ou creditício), exceto aqueles com tempo determinado e sua extinção se não ratificados por lei específica aprovada por maioria absoluta (ADCT art. 36-B)	Despesa	S	N	S	ADCT		-			N			-
23 Suspensão de progressão e da promoção funcional em carreira de agentes públicos, incluindo os de empresas públicas e de sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio, com exceção das promoções de que tratam o art. 93, inciso II, dos membros do Ministério Público	Despesa			N			-	S	S	S		Descumprimento de Limites de Pessoal ou critério por LC ; ou União: OC/K>100% (permanene ou emergencial por 2 anos) Entes: DC/RC >95%	1,35
24 Suspensão da correção de valores prevista no art. 111 do ADCT - ganho fiscal neutro em função da destinação	Despesa			N			-	S	N	S		Descumprimento de Limites de Pessoal ou critério por LC ; ou União: OC/K>100% (permanene ou emergencial por 2 anos)	0,31
25 Vedação de aumento do valor de benefícios de cunho indenizatório destinado a agentes públicos e seus dependentes.	Despesa			N			-	S	S	S		Descumprimento de Limites de Pessoal ou critério por LC ; ou União: OC/K>100% (permanene ou emergencial por 2 anos) Entes: DC/RC >95%	0,63
TOTAL GERAL DESPESA PRIMÁRIA	D = 22			19			89,38			14			67,66
TOTAL GERAL RECEITA PRIMÁRIA	R = 11			9			62,70			3			4,50
TOTAL GERAL	33			28			152,08			17			72,16

Elaboração: Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados - CONOF. Novembro de 2019.

Legendas: OC: Operações de Crédito; K: Despesas de Capital; >: maior; RO ↑ 2 anos: Regra de Ouro descumprida por mais de dois anos; DC>RC: despesa corrente maior que receita corrente; E+M: Estados e Municípios; S: Sim; N: Não

Anexo II – Parâmetros e Bases para Estimativas

Hipótese de crescimento real de 1,5% das despesas obrigatórias

Despesas Primárias Obrigatórias do Poder Executivo - Valores Nominais					
Itens	2016	2017	2018	2019	2020
RGPS	520.763.966.828	558.295.780.145	572.381.712.589	634.782.575.187	682.689.388.541
LOAS	49.882.185.355	53.819.899.056	55.188.180.725	60.440.283.329	61.490.161.863
Abono Salarial	18.346.782.028	16.565.899.078	17.236.835.200	18.737.860.747	16.267.109.786
Seguro-Desemprego	37.667.738.701	37.941.418.735	36.316.483.628	39.050.959.725	41.079.842.827
Demais Obrigatórias	647.026.651.844	653.055.130.241	687.569.996.562	760.765.882.299	788.681.107.689
Total Obrigatórias	1.273.687.324.757	1.319.678.127.254	1.368.693.208.703	1.513.777.561.287	1.590.207.610.706

Despesas Primárias Obrigatórias do Poder Executivo - Variação Anual					
Itens	2016	2017	2018	2019	2020
RGPS		7,21	2,52	10,90	7,55
LOAS		7,89	2,54	9,52	1,74
Abono Salarial		-9,71	4,05	8,71	-13,19
Seguro-Desemprego		0,73	-4,28	7,53	5,20
Demais Obrigatórias		0,93	5,29	10,65	3,67
Total Obrigatórias		3,6	3,7	10,6	5,0

Inflação anual - IPCA (%)	2,95	3,75	3,30	3,53
----------------------------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Despesas Primárias Obrigatórias do Poder Executivo - Gastos acima da inflação					
Itens	2016	2017	2018	2019	2020
RGPS		4,14	-1,18	7,36	3,88
LOAS		4,81	-1,16	6,02	-1,73
Abono Salarial		-12,29	0,29	5,24	-16,15
Seguro-Desemprego		-2,16	-7,74	4,09	1,61
Demais Obrigatórias		-1,96	1,48	7,11	0,13
Total Obrigatórias		0,6	0,0	7,1	1,5

Teto de Gastos - EC 95/2016

R\$ milhões

Itens	EC 95	PLQA	MM 2020	2021	2022	2023
TETO DE DESPESAS PRIMÁRIAS	1.454.470,3	1.454.470,3	1.447.500,7	1.501.203,0	1.556.447,3	1.614.814,1
Poder Executivo	1.391.955,5	1.391.955,5	1.384.985,9	1.436.368,9	1.489.227,3	1.545.073,3
Câmara dos Deputados	6.037,5	6.037,5	6.037,5	6.261,5	6.491,9	6.735,4
Senado Federal	4.444,1	4.444,1	4.444,1	4.609,0	4.778,6	4.957,8
Tribunal de Contas da União	2.088,1	2.088,1	2.088,1	2.165,6	2.245,3	2.329,5
Supremo Tribunal Federal	644,0	644,0	644,0	667,9	692,5	718,5
Superior Tribunal de Justiça	1.515,3	1.515,3	1.515,3	1.571,6	1.629,4	1.690,5
Justiça Federal	11.083,9	11.083,9	11.083,9	11.495,1	11.918,2	12.365,1
Justiça Militar da União	545,2	545,2	545,2	565,4	586,2	608,2
Justiça Eleitoral	7.378,5	7.378,5	7.378,5	7.652,2	7.933,8	8.231,3
Justiça do Trabalho	18.878,5	18.878,5	18.878,5	19.578,8	20.299,3	21.060,6
Justiça do Distrito Federal e Territ.	2.674,2	2.674,2	2.674,2	2.773,4	2.875,5	2.983,3
Conselho Nacional de Justiça	197,0	197,0	197,0	204,3	211,8	219,8
Ministério Público da União	6.397,0	6.397,0	6.397,0	6.634,3	6.878,5	7.136,4
Conselho Nacional do MP	83,8	83,8	83,8	86,9	90,1	93,5
Defensoria Pública da União	547,8	547,8	547,8	568,1	589,0	611,1

* 2020: Na Mensagem Modificativa do PLOA 2020, há uma "sobra" de R\$ 6,9 bilhões no Teto do Executivo, não alocada na discricionária.

Parâmetros

Indicadores	2019	2020	2021	2022	2023
IPCA	3,80	3,91	3,75	3,65	3,75
IPCA (Jun-Jul)[a-1;a]	4,39	3,37	3,71	3,68	3,75
Deflator IPCA	1,00	0,96	0,93	0,89	0,86
PIB	7.157.838,04	7.618.411,95	8.134.899,01	8.698.606,36	9.302.723,57
PIB Real	0,92	2,30	2,50	2,50	2,50

Fonte: PLOA 2020 e Boletim Focus

Anexo III – Comparativo PEC's 186/2019 e PEC 188/2019

(COMPARATIVO SIMPLIFICADO)

TEMA	PEC nº 186/19 - Emergencial		PEC nº 188/19 - Pacto Federativo ¹⁷
	Permanentes	Transitórias e autônomas	Permanentes
Redução temporária e proporcional de subsídios e vencimentos como exceção ao princípio da irredutibilidade.	Art. 37, XV		Art. 37, XV
Vedação de lei ou ato que conceda ou autorize pagamento com efeitos retroativos..	Art. 37, XXIII		Art. 37, XXIII
Vedações do inciso XXIII do art. 37 aplicáveis a todos servidores e agentes políticos.	Art. 39, § 4º		Art. 39, § 4º
Objeto da lei complementar de finanças públicas. Sustentabilidade da dívida pública e medidas de ajuste	Art. 163, VIII		Art. 163, VIII
Princípio da política fiscal compatível com a sustentabilidade da dívida pública.	Art. 164-A		
Regra de Ouro - Autorização, por maioria absoluta, de operações de crédito em montante superior às despesas de capital provida na própria lei orçamentária.	Art. 167, III		Art. 167, III
Veda concessão de benefícios ou incentivos tributários quando o montante anual for superior a 2%. PIB e prevê a revisão quadrienal, com requisitos.	Art. 167, XII e § 6º		Art. 167, §10: 167, XIV; art. 9º PEC, §4º
Descumprimento da regra de ouro – Acionamento de medidas da EC 95/2016	Art. 167-A, caput	Art. 3º PEC	Art. 167-A, caput
Descumprimento da regra de ouro – Medidas Adicionais – suspende destinação ao BNDES.	Art. 167-A § 1º, I	3º PEC, § 1º, I, “b	Art. 239, § 1º
Descumprimento da regra de ouro – Medidas Adicionais – suspende progressão e promoção.	Art. 167-A § 1º, II	Art.. 3º PEC, § 1º, I, “a	Art. 167-A § 1º, II
Descumprimento da regra de ouro – Medidas Adicionais – permite redução da jornada de trabalho.	Art. 167-A , § 3º	Art. 3º PEC, Art. 167-A	Art. 167-A , § 3º
Descumprimento da regra de ouro – Efeitos da aplicação das medidas adicionais.	Art. 167-A §§ 4º e 5º	Art. 3º PEC, § 2º	Art. 167-A §§ 4º e 5
Estados/Df e Municípios - Acionamento de Medidas de ajuste (despesas correntes/ receitas correntes > 95%). Condição para concessão de garantia pela União.	Art. 167-B	Art. 5º PEC	Art. 167-B
Demais Poderes - Repasses duodecimais e Contingenciamento.	Art. 168 e 168-A		168 e 168-A
Medidas em caso de extrapolação do limite máximo de despesas com pessoal - redução da jornada anterior.	Art. 169, I-a		Art. 169
Suspensão da correção do montante de emendas individuais em situações de descumprimento da regra de ouro.		Art. 2º PEC Art. 3º PEC, § 1º, I, “c”)	ADCT, 111
Ajuste fiscal emergencial para União - desvinculação do excesso de arrecadação e do superávit financeiro de fundos.		Art. 3º PEC, inciso II	Art. 7º PEC
Ajuste fiscal emergencial para União - proibição de aumento de benefício de cunho indenizatório .		Art. 3º PEC, inciso III	167, § 10; Art. 9º PEC
Destinação de 25% do ganho fiscal derivado da não correção de emendas individuais e da suspensão da progressão e promoção funcional para obras de infraestrutura via emendas de bancada.		Art. 4º PEC	-

¹⁷ Apenas as disposições que tenham correspondência com a PEC emergencial

