



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

## **PROJETO DE LEI N.º 5.491, DE 2019** **(Do Sr. Glauber Braga)**

Institui o Fundo Nacional de Garantia do Emprego - FNGE, para assegurar o pleno emprego com estabilidade de preços e redução das desigualdades sociais e regionais, bem como o desenvolvimento econômico, social e ambiental.

**DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:

TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO;  
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

**APRECIÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

**PUBLICAÇÃO INICIAL**

Art. 137, caput - RICD

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica instituído o Fundo Nacional de Garantia do Emprego – FNGE, destinado a assegurar o pleno emprego com estabilidade de preços e redução das desigualdades sociais e regionais, bem como o desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Art. 2º Para financiar o Fundo a que se refere o art. 1º, fica instituído auxílio financeiro que será destinado aos Municípios e ao Distrito Federal na forma do art. 4º.

Art. 3º As fontes para a concessão do auxílio financeiro a que se refere o art. 2º serão previstas na lei orçamentária.

Art. 4º Anualmente, o valor destinado ao Fundo será determinado na lei orçamentária anual de acordo com um índice construído pela média do número de desocupados apurada pela PNAD-contínua trimestral dos últimos quatro trimestres acumulados e divulgados até junho do ano anterior à entrada em vigor do orçamento somada com o número corrente de trabalhadores do Fundo Nacional de Garantia do Emprego.

Parágrafo único. O valor anual a ser destinado ao Fundo Nacional de Garantia do Emprego e Renda será calculado multiplicando-se o número de desempregados e de trabalhadores do Fundo Nacional de Garantia do Emprego captados pelo índice de que trata o caput deste artigo pelo valor de vinte salários mínimos definido na Lei Orçamentária Anual

Art. 5º Fica instituído o Comitê de Gestão Participativa do Fundo Nacional de Garantia do Emprego (CFNGE)

§ 1º Compete ao CFNGE definir as áreas prioritárias de investimento nas quais serão aplicados os recursos do auxílio financeiro previstos no art. 2º

§ 2º O CFNGE será composto por 20 membros, representando as regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e Norte do Brasil, respeitando-se às paridades de gênero, étnico-raciais e regionais, da seguinte forma:

I – Quinze representantes dos sindicatos e organizações de trabalhadores

II – Cinco representantes indicados pelas entidades que representam os Municípios

§ 3º Para cada representante titular será indicado um suplente, observado o critério regional e as paridades de gênero e étnico-raciais.

§ 4º O CFNGE elaborará seu regimento interno mediante resolução.

Art. 6º Os recursos do FNGE deverão ser utilizados pelos Municípios na contratação de trabalhadores, permitida a aquisição ou a locação de equipamentos e bens necessários à implementação de projetos que contemplem as áreas definidas pelo CFNGE

Art. 7º Aos trabalhadores do FNGE serão garantidas férias proporcionais, 13º salário, FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço); vale transporte; auxílio alimentação; ao menos um salário mínimo e descanso semanal remunerado; além disso, o período contará integralmente como tempo de contribuição previdenciária.

Art. 8º Os recursos de que trata o art. 4º serão distribuídos anualmente aos Municípios de acordo com critérios populacionais ponderados pela taxa de desocupação estimada para o Município.

§ 1º A estimativa citada no *caput* utilizará dados da taxa de desocupação medida pela PNAD Contínua Trimestral do IBGE, além de outras estatísticas relevantes para o nível municipal, de acordo com orientações emanadas pelo CFNGE

Art. 9º Relatório com informações sobre as ações do FNGE será enviado anualmente pelo CFNGE para avaliação do Congresso Nacional.

Art. 10º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

O ano de 2018 terminou com nível de atividade econômica no Brasil 4,9% abaixo do valor verificado no ano de 2014, pelos dados do IBGE. O Produto Interno Bruto – PIB de 2018 manteve o resultado ruim de crescimento de 1,1% em 2017, após fortes retrações de 3,5% em 2015 e de 3,3% em 2016. No primeiro trimestre de 2019, demonstrando novamente a fraqueza da economia, o PIB recuou (-0,2%) em relação ao quarto trimestre de 2018, pela série com ajuste sazonal.

Ao mesmo tempo, a taxa de desocupação medida pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral, do IBGE, encontra-se em patamar elevado. No 1º trimestre de 2019 foi de 12,7%, ficando apenas 0,4 ponto percentual abaixo daquela registrada em igual trimestre de 2018 (13,1%) e muito acima da média de 7,1% verificada de 2012 a 2014. O menor valor da taxa de desocupação (6,2%) foi obtido no 4º trimestre de 2013.

Já a taxa composta de subutilização da força de trabalho, que corresponde ao percentual de pessoas desocupadas, subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas e na força de trabalho potencial em relação a força de trabalho ampliada, no 1º trimestre de 2019, foi de 25,0%. Esse resultado representa um recorde da série histórica e atingiu 28,3 milhões de pessoas.

O governo atual ainda aposta no conto de fadas de que um salto nas expectativas do empresariado vai conduzir a uma escalada dos investimentos privados. Nos últimos anos, esse tem sido o discurso, enquanto são encaminhadas novas medidas de austeridade, como a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que limita os aumentos reais de gastos públicos, e a tentativa de cortar despesas com a previdência social e assistência social, como nas Propostas de Emenda Constitucional de Temer (PEC nº 287/2016) e de Bolsonaro (PEC nº 6/2019).

É preciso gerar demanda efetiva para que novo estado de expectativas se consolide com maior nível atividade econômica. Os gastos governamentais paralisados ou em queda, junto com a redução drástica dos investimentos públicos para mínimos históricos, ajudam a deteriorar a situação econômica e social no Brasil.

O Estado tem a tarefa e a capacidade de ser um empregador de última instância.

Portanto, propomos instituir o Fundo Nacional de Garantia do Emprego – FNGE, destinado a assegurar o pleno emprego com estabilidade de preços e redução das desigualdades sociais e regionais, bem como o desenvolvimento econômico, social e ambiental. Para financiar o FNGE, entendemos como oportuna a criação de um auxílio financeiro que será destinado aos Municípios.

Os recursos do auxílio financeiro serão aplicados pelos Municípios em gastos que contemplem a contratação de trabalhadores para a execução de investimentos em áreas como: infraestrutura; moradia; saneamento básico; atividades culturais, esportivas e de lazer na educação básica; cuidado a idosos; cultura e esporte; e reflorestamento e reparação de danos ambientais, permitida a aquisição ou

a locação de equipamentos e bens necessários à implementação dos projetos que contemplem as áreas determinadas.

Aos trabalhadores do FNGE serão garantidas as férias proporcionais, 13º salário, FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço); vale transporte; auxílio alimentação; descanso semanal remunerado e o período contará para a aposentadoria independente da carga horária semanal.

Como regra de distribuição, os recursos serão partilhados de acordo com a taxa de desocupação estimada para o Município. Além da PNAD Contínua Trimestral, outras estatísticas relevantes podem ser utilizadas para medir o desemprego municipal.

A avaliação das políticas públicas deve ser constante. Para tanto, definimos que um relatório com informações sobre as ações do FNGE será enviado anualmente para avaliação do Programa pelo Congresso Nacional.

O projeto também cria o Comitê de Gestão Participativa do Fundo Nacional de Garantia do Emprego (CFNGE), que definirá as áreas prioritárias de investimento nas quais serão aplicados os recursos do fundo.

O CFNGE será composto por 20 membros, representando as regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e Norte do Brasil, respeitando-se às paridades de gênero, étnico-raciais e regionais, da seguinte forma: quinze representantes dos sindicatos e organizações de trabalhadores e cinco indicados pelas entidades que representam os Municípios

A arquitetura e composição do CFNGE avança na construção de uma lógica de administração de caráter participativo e inclusivo, substituindo a ênfase na concorrência entre indivíduos pela cooperação social. Dessa forma, dissemina-se uma lógica de comportamento que prepara a sociedade para uma transformação mais profunda.

O FNGE será uma política econômica anticíclica, ou seja, minimizará os efeitos negativos do ciclo econômico. Desta forma, durante momentos recessivos ou de desaceleração, os gastos serão expandidos de modo a reestabelecer o equilíbrio econômico. O inverso ocorrerá durante a fase ascendente do ciclo: nos períodos de alto emprego, os gastos com o programa serão automaticamente reduzidos.

Estima-se que o gasto líquido<sup>1</sup> do FNGE em momentos de alta do ciclo econômico com taxa de desemprego somada a participação da força de trabalho

---

<sup>1</sup> Consideramos um efeito multiplicador próximo ao do Benefício de Prestação Continuada (1,38 de acordo com Abrahão et al., 2011) e subtraímos o retorno da carga tributária. Consideramos o custo do vale transporte; vale

no FNGE próxima a 6% seja em torno de 1% do PIB. Em momentos recessivos ou de desaceleração, como na atual conjuntura, o gasto fiscal será de, aproximadamente, 2% do PIB. A título de comparação, em 2017 o gasto com pagamento de juros foi de 6,1% em relação ao PIB.

Em relação aos impactos econômicos, o FNGE promoverá um choque favorável na oferta agregada. A eliminação de gargalos estruturais e a oferta de novos bens e serviços terão efeitos positivos na produtividade, culminando na elevação sustentável do PIB real o que, também, acabará favorecendo o controle estrutural da inflação. No Brasil, além de criar empregos, é necessário direcioná-los para a melhoria dos serviços públicos e de infraestrutura econômica e social. O programa também reduzirá, por mecanismos indiretos, uma série de custos decorrentes do desemprego: gastos com seguro desemprego e segurança pública tendem a cair e alguns benefícios assistenciais, de forma automática, passam a ser substituídos pelo FNGE.

Um programa ambicioso como o FNGE, certamente, levantará alguns questionamentos acerca da capacidade financeira do Estado em arcar com o seu custo. As mais recentes pesquisas em economia monetária, como reconhecido até mesmo por economistas liberais como André Lara Resende - um dos principais formulares do plano real, PHD pelo MIT e ex-diretor do Banco Central - demonstram que a moeda é apenas a unidade de conta um sistema contábil de débitos e créditos, cuja garantia é o fato de que ela é a unidade de valor aceita pelo Estado para o pagamento de impostos, ou seja, não é preciso que ela tenha valor intrínseco.

Esta simples descrição tem implicações relevantes: o governo não precisa adquirir moeda, através do recolhimento de impostos, do aumento da dívida ou da venda de ativos, para poder gastar. O governo gasta e simplesmente credita unidades monetárias equivalentes nas contas dos que lhe venderam ativos, mercadorias ou prestaram serviços. Dito de outra forma: o governo não tem restrição financeira. É o gasto do governo que cria moeda, e não a disponibilidade de moeda que viabiliza o gasto do governo. São os agentes privados que necessitam da moeda emitida pelo governo para cumprir suas obrigações tributárias.

O fato de um país monetariamente soberano não ter restrição financeira não significa que o governo não esteja sujeito a qualquer restrição para gastar. Existe a restrição da realidade, que é a capacidade produtiva da economia. Por conta disso, o governo precisa tributar, de modo a reduzir o poder aquisitivo dos agentes econômicos para abrir espaço para que possa aumentar os seus gastos, sem

---

refeição; fração do 13º salário; fração de férias; FGTS e INSS, o que eleva o custo de um salário mínimo em, aproximadamente, 70% (por conta disso, multiplicamos 12 meses de salário mínimo por 1,7, encontrando 20,4, o que justifica a proxy de 20 vezes o salário mínimo mensal utilizada no art. 4º).

pressionar a capacidade instalada. No Brasil, atualmente, sob qualquer ótica estamos muito distantes de algum limite real para os gastos públicos.

Apesar de toda a sua fragilidade técnica, a absurda analogia entre o Estado e os demais agentes econômicos, as famílias e empresas, obrigados a respeitar as suas restrições financeiras, é um poderoso instrumento de retórica a favor da austeridade fiscal. A pergunta que persiste é: se o governo possui o poder de ampliar os seus gastos, reduzindo o desemprego e ampliando a oferta de bens e serviços, por qual motivo insiste em se impor limitações financeiras de ordem legal, como a regra de ouro, as metas de resultado primário e o teto dos gastos? A resposta é que a austeridade possui dois efeitos funcionais para uma situação de crise capitalista.

O primeiro efeito da austeridade é o aumento do desemprego. E o desemprego muda a correlação de forças entre trabalhadores e patrões: o medo do desemprego é "disciplinador". Dada a mudança na correlação de forças por conta do desemprego, os trabalhadores passam a aceitar salários mais baixos e piores condições laborais; por conta disso, os empresários, que enxergam os salários como custo, consideram esse rebaixamento a solução para a retomada da lucratividade em um momento de crise. Contudo, se os salários, do ponto de vista do capitalista, são apenas um custo, no agregado se tornam um componente fundamental da demanda para garantir a própria realização da produção.

O desemprego, além de reduzir o poder de barganha e os salários, reduz poder de organização dos trabalhadores como classe, piorando, a médio e longo prazos, a própria posição do trabalhador na relação capital-trabalho

A segunda função da austeridade é reduzir a capacidade do Estado de manter o seu funcionamento básico, por meio da imposição de uma série de restrições orçamentárias, que abrem caminho para o setor privado ampliar a sua participação em diferentes esferas de acumulação, antes ocupadas pelo setor público. Dois casos recentes elucidam bem esse conflito de interesses e a "funcionalidade" da austeridade fiscal: quando o ministro da educação do governo Bolsonaro anunciou um grande corte de recursos em universidades federais, as ações das três maiores redes de ensino privado do país, Kroton Educacional, Estácio Participações e a Ser Educacional, subiram imediatamente. O segundo exemplo é a pressão do setor financeiro pela aprovação de uma ampla reforma da previdência que, caso concretizada, forçará uma enorme massa de trabalhadores, desassistidos pelo Estado, a contratar fundos de previdência privados.

Sobre as possíveis preocupações em relação ao equilíbrio externo, os investimentos serão realizados em setores altamente intensivos em trabalho e que



demandem pouco conteúdo importado, de forma a reduzir possíveis pressões no balanço de pagamentos.

O FNGE, ao reduzir substancialmente o desemprego, elevará o poder de barganha dos trabalhadores, tendendo a elevar o salário real na economia e o respeito à legislação trabalhista. Este seria um primeiro passo no caminho da construção de políticas econômicas que visem à eliminação total do desemprego involuntário.

Sala das Sessões, em 10 de outubro de 2019.

**Glauber Braga**

PSOL/RJ

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA**

Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG

Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL

Seção de Legislação Citada - SELEC

**EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95, DE 2016**

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114:

"Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."

"Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e



V - da Defensoria Pública da União.

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

§ 2º Os limites estabelecidos na forma do inciso IV do caput do art. 51, do inciso XIII do caput do art. 52, do § 1º do art. 99, do § 3º do art. 127 e do § 3º do art. 134 da Constituição Federal não poderão ser superiores aos estabelecidos nos termos deste artigo.

.....  
.....

**FIM DO DOCUMENTO**