

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 241, DE 2016

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado Danilo Forte

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016, de autoria do Poder Executivo, visa a acrescentar 5 artigos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, além de revogar o art. 2º da Emenda Constitucional nº 86, de 2015.

A inserção no ADCT visa a instituir, para todos os Poderes da União e os órgãos federais com autonomia administrativa e financeira integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, o Novo Regime Fiscal – NRF, que deverá vigorar por 20 exercícios financeiros.

O NRF será implementado com a fixação, para cada exercício financeiro a partir de 2017, de limite individualizado para o somatório das despesas que afetam o resultado primário no exercício, incluídos os restos a pagar referentes às despesas primárias, para cada Poder ou órgão com autonomia orçamentária e financeira: os Poderes Executivo, Legislativo (inclusive Tribunal de Contas da União e Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública da União).

O limite para cada exercício financeiro será equivalente à despesa primária realizada no exercício anterior, atualizada pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA no mesmo período. Excetuando-se o exercício de 2017, os limites deverão constar das leis de diretrizes orçamentárias dos respectivos exercícios. Para fins de elaboração e aprovação das leis orçamentárias, o Poder Executivo estimará o índice de atualização; para a execução da despesa, contudo, deverá ser considerado o índice efetivamente observado, efetuando-se os devidos ajustes nos limites de cada Poder ou Órgão. O Presidente da República poderá, mediante projeto de lei, propor a alteração do método de correção dos limites de gastos. A alteração, contudo, somente vigorará a partir do 10º exercício de vigência do NRF.

A PEC nº 241/2016 arrola as despesas que não se submeterão aos limites de gastos: as transferências constitucionais (cotas-parte dos *royalties* pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais, do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, dos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios, dos Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte e Nordeste, do IPI-exportação, da CIDE-combustíveis, da contribuição do salário-educação e de impostos federais não previstos na Constituição), as despesas com as polícias civil e militar e com o corpo de bombeiros do Distrito Federal, as complementações da União relativas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, os créditos adicionais extraordinários, as despesas com eleições efetuadas pela Justiça Eleitoral, outras transferências obrigatórias derivadas de lei apuradas em razão de receita vinculada e despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Será vedado ao Poder ou Órgão que descumprir o limite de gastos, no exercício seguinte ao do descumprimento: conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de servidores públicos, inclusive a revisão prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição, exceto os valores derivados de sentença judicial ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à vigência do NRF; criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; alterar a estrutura de carreira que implique aumento de despesa; admitir ou contratar

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; e realizar concursos públicos. No caso de descumprimento pelo Poder Executivo, haverá restrições adicionais: a despesa nominal com subsídios e subvenções econômicas não poderá superar a realizada no exercício anterior e ficará vedada a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. Vale ressaltar que as vedações introduzidas pelo NRF não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário.

O NRF suspende as aplicações mínimas de recursos da União em ações e serviços públicos de saúde e na manutenção e desenvolvimento do ensino na forma definida pelos arts.198 e 212 da Constituição. Enquanto vigorar o NRF, tais aplicações serão corrigidas, a cada exercício financeiro, pela variação do IPCA observada no exercício anterior.

Por fim, a PEC nº 241/2016 revoga o art. 2º da Emenda Constitucional nº 86/2016, que instituiu cronograma para o cumprimento da aplicação mínima da União em ações e serviços públicos de saúde.

A matéria foi distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para exame de admissibilidade, nos termos regimentais.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Cabe-nos a observância das obrigações formais para a apresentação de propostas de emenda ao texto constitucional, a teor do disposto no art. 60 da Constituição, e no art. 201, caput, do Regimento Interno desta Casa, e dos elementos materiais ali contidos, no que diz respeito ao cumprimento das cláusulas pétreas, consagradas, especialmente, no art. 60, § 4º e seus incisos, da Constituição Federal de 1988.

Analisando a Proposta de Emenda à Constituição em tela, verificamos inicialmente que estão respeitados os requisitos formais previstos no art. 60 da Constituição Federal e no Regimento Interno. A iniciativa da propositura pelo Poder Executivo é legítima, em vista do disposto no art. 60, II, da Constituição.

Não se verificam, também, quaisquer incompatibilidades entre as alterações que se pretende fazer e os demais princípios e normas fundamentais que alicerçam a Constituição vigente. Além disso, o País não se encontra na vigência de estado de sítio, estado de defesa e nem intervenção federal (§ 1º, art. 60, CF) e a matéria tratada na proposta não foi objeto de nenhuma outra que tenha sido rejeitada ou tida por prejudicada na presente sessão legislativa, não se aplicando, portanto, o impedimento de que trata o § 5º, art. 60, da Constituição.

Quanto à análise substancial da proposta, verificamos que ela pretende, em verdade, instituir um regime fiscal excepcional, com o objetivo de enfrentar a situação de deterioração das contas públicas em que nos encontramos. Não há na proposta em tela qualquer disposição que afete, mesmo indiretamente, a forma federativa do Estado ou o direito ao voto direto, secreto, universal e periódico.

Não vislumbramos, também, qualquer violação da separação de poderes, uma vez que cada Poder e Órgão manterá sua autonomia administrativa, orçamentária e financeira. Certamente cada um dos Poderes enfrentará restrições financeiras com a adoção do NRF, mas o modelo proposto não impõe qualquer preponderância de um dos Poderes sobre os demais.

Não há que se falar em afronta a direitos ou garantias individuais. A PEC altera, por prazo determinado, o sistema de vinculação de receitas a despesas com ações e serviços públicos de saúde e com manutenção e desenvolvimento de ensino. Diferentemente de outras despesas, a essas foi concedida a garantia de atualização a cada ano. Em outras palavras, ainda existirá a obrigatoriedade de aplicação mínima nos setores de saúde e educação públicas, embora em outros moldes, mais condizentes com a situação fiscal que presenciaremos nos próximos anos. Não há como, portanto, concluir que o acesso dos cidadãos aos serviços públicos em discussão será prejudicado, mesmo porque se a crise econômica persistir (e a

crise fiscal é, sem dúvida, o núcleo desta crise econômica), a arrecadação tributária será comprometida, reduzindo as fontes de recursos atualmente existentes.

Por fim, deixamos indicação para a Comissão Especial quanto à técnica legislativa, sem prejuízo de outras alterações que o Colegiado competente julgar necessárias. Referimo-nos ao texto do art. 102, § 6º, II, do ADCT, constante do art. 1º da PEC.

Pelas precedentes razões, manifestamos nosso voto no sentido da admissibilidade e constitucionalidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016, por não vislumbrar em seu texto qualquer afronta às cláusulas consagradas no art. 60, § 4º, da Carta Magna.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado DANILO FORTE
Relator