

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 438-A, DE 2018
(Do Sr. Pedro Paulo e outros)

Altera os arts. 37; 167, III; 168 e 239 da Constituição Federal e acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 36-B e 115, para conter o crescimento das despesas obrigatórias, regulamentar a regra de ouro, instituir plano de revisão das despesas, e dar outras providências; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela admissibilidade, ressalvadas, por matéria alheia ao tema, as alíneas 'h' do inciso II e 'b' do inciso III, ambas constantes no Art. 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluídas pela Proposta de Emenda à Constituição nº 438, de 2018, procedendo aos ajustes de boa técnica legislativa a fim de que os dispositivos sejam retirados do texto original (relator: DEP. JOÃO ROMA).

DESPACHO:

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 438/18, que tem como primeiro subscritor o deputado PEDRO PAULO, altera dispositivos constitucionais com o objetivo de conter o crescimento das despesas obrigatórias, modificar a chamada “regra de ouro”, bem como instituir regras financeiras para o combate ao endividamento público.

Inicialmente, foi designado como relator da matéria o deputado SÓSTENES CAVALCANTE, que exarou parecer pela admissibilidade da proposta.

Neste momento, tendo sido designado relator da matéria com vistas a proferir novo parecer, sirvo-me do relatório anteriormente apresentado para sintetizar a proposição:

***Art. 2º** - introduz o inciso XXIII no art. 37 da Constituição, acrescido das alíneas “a”, “b” e “c”, para vedar a concessão de aumentos de remuneração de pessoal, ou qualquer outra vantagem, nos últimos 180 dias do mandato do chefe do Poder ou Órgão, ou nos mandatos seguintes. O mesmo dispositivo também veda a concessão, a ampliação e qualquer tipo de pagamento de verba indenizatória não prevista em lei, bem como pagamento retroativo decorrente de mera interpretação administrativa, ou com base em decisão não transitada em julgado.*

***O art. 3º** da PEC nº 438, de 2018, altera o art. 167 da Constituição Federal. A alteração no inciso III consiste na modificação da atual regra de ouro, mantendo a vedação de que operações de crédito excedam despesas de capital, mas retirando a exceção atual e remetendo a regulamentação da regra à lei complementar. Além disso, foi incluído inciso XII para vedar a concessão de benefícios fiscais por prazo indeterminado, prevendo ainda a necessidade de maioria absoluta para concessão de benefícios fiscais por prazo superior a quatro anos, além de limitá-los ao máximo de doze anos, sem prejuízo do disposto no art. 150, § 6º, quanto à necessidade de lei específica para a sua concessão. Já o § 6º do mesmo artigo 167 impõe condições para a concessão de incentivos e benefícios de natureza financeira, creditícia e tributária, tais como o estabelecimento de objetivos, métricas de resultados e indicação de responsabilidade.*

O art. 4º altera o art. 168 da CF para disciplinar os duodécimos para os Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública. Os novos §§ 1º e 2º determinam a transferência ao caixa único do Tesouro do ente federado dos saldos financeiros apurados no final de exercício, bem como impedem que recursos repassados aos Poderes e Órgãos sejam vinculados a fundos criados unilateralmente pelos destinatários ou que sejam apreendidos e mantidos em contas segregadas para utilização futura, quando já esteja vigente outro orçamento com os respectivos duodécimos.

Em seu turno, o **art. 5º** da PEC nº 438, de 2018, altera o § 3º do art. 239 da Constituição, condicionando o pagamento do abono salarial ali referido ao atendimento da regra de ouro, ou seja, do disposto no art. 167, III.

O **art. 6º** da PEC faz inclusões de artigos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O **art. 36-B**, proposto ao ADCT, faz modulação temporal dos benefícios de natureza financeira, creditícia e tributária, existentes ao tempo de promulgação da PEC, prevendo que devem ser revistos e ratificados em até três anos, por maioria absoluta, para que sejam mantidos, observado o disposto no art. 167, XII, na redação dada pela proposição em epígrafe.

O **art. 115**, introduzido pela proposta no ADCT, estabelece algumas regras a serem observadas durante o prazo de vigência do Novo Regime Fiscal, a que se refere o art. 106 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O inciso I do art. 115 cria limite prudencial para a regra de ouro, em 95%, nos moldes do que a LRF faz com as despesas de pessoal. A partir deste patamar se aplicarão as mesmas medidas previstas no art. 109 do ADCT relativas à violação dos limites do teto de gastos do Novo Regime Fiscal, impondo ainda ao Chefe do Poder Executivo a apresentação de plano de revisão das despesas, com medidas para sua racionalização, melhoria da arrecadação, recuperação de créditos, submetendo ao Poder Legislativo as proposições legislativas pertinentes, no prazo de encaminhamento do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

O **inciso II do art. 115** do ADCT prevê que quando as operações de crédito excedam as despesas de capital, as seguintes medidas restritivas passam a vigorar:

- suspensão do repasse de recursos do PIS/PASEP para o BNDES previsto no § 1º do art. 239 da Constituição;

- possibilidade de redução de carga horária de servidores e empregados públicos com adequação proporcional dos vencimentos;

- possibilidade de demissão de servidores efetivos não estáveis e obrigação de redução dos ocupantes de cargo em comissão;

- redução de pelo menos vinte por cento das despesas com publicidade e propaganda;

- envio obrigatório de projetos de lei pelo Poder Executivo prevendo:

I) a redução de 10% dos benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas existentes no ano anterior; e

II) a alienação de ativos do Poder Público, incluindo a possibilidade de cessão onerosa de direitos originários de créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa;

- cobrança de contribuição previdenciária suplementar de 3 pontos percentuais, por 12 meses, dos servidores ativos e inativos pensionistas, e militares da ativa e da reserva;

- destinação ao pagamento do serviço da Dívida Pública do saldo positivo de recursos vinculados, apurado nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, com exceção dos correspondentes à repartição de receitas com os demais entes da Federação e ao Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; e

- redução dos repasses de recursos ao Sistema S, via redução da contribuição sobre folha de

salários prevista no art. 240 da CF, bem como das contribuições econômicas destinadas a entidades privadas, na proporção de 10%, com incremento em igual percentual da alíquota de contribuição social patronal destinada ao financiamento da previdência social de que de que trata o art. 195, I, “a”, da Constituição Federal.

O inciso III do mesmo art. 115 inserido no ADCT prevê que se por dois exercícios financeiros consecutivos a regra de ouro for violada, adicionalmente às medidas de que tratam os incisos I e II acima: I) o Poder Executivo enviará proposições legislativas que possibilitem a redução dos benefícios de natureza tributária, de modo a possibilitar a recondução deste montante ao patamar dois por cento do Produto Interno Bruto; II) as alíquotas das contribuições dos empregadores sobre a folha de salários a que se refere o art. 240 da CF, bem como as contribuições sobre a folha de salários destinadas a entidades de direito privado, já referidas, serão reduzidas em quinze por cento, por cinco anos, em relação às vigentes em 2017, majorando-se em pontos percentuais equivalentes as alíquotas da contribuição social destinada ao financiamento da previdência social.

Os §§ 1º a 5º do art. 115 inserido no ADCT estabelecem ainda, entre outros pontos: I) as medidas previstas no artigo serão adotadas com a gradação necessária para assegurar o retorno da relação entre os montantes das operações de crédito e das despesas de capital para percentuais inferiores a 95% e 100%; II) estão protegidos das medidas restritivas os benefícios tributários concedidos no âmbito das decisões do CONFAZ ao amparo da Lei Complementar nº 24, de 1975; III) possibilidade da cessão onerosa de créditos pelo Poder Público não se configurar como dívida do ente público ou concessão de garantia por ele, preservando a natureza do crédito de que tenha se originado, mantendo as garantias e os privilégios desse crédito.

Por derradeiro, o art. 7º da PEC prevê que a realização de operações de crédito em volume superior ao das despesas de capital no último ano de mandato do chefe do Poder Executivo e de forma que este volume seja maior que o apurado no ano imediatamente anterior, torna este agente político inelegível por oito anos, contados do término do respectivo mandato.

Ao parecer foi apresentado Voto em Separado de autoria do eminente deputado MARCELO RAMOS que faz ressalvas a partes do Art. 6º da Proposta.

Era o que tínhamos para relatar. Passamos agora ao Voto.

I – VOTO

Subsistem os motivos anteriormente apresentados pela manutenção do voto pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 438, de 2018. Preenche os requisitos formais para emendamento do texto constitucional. Preenche também os requisitos materiais, em especial a observância dos dispositivos constitucionais denominados como “cláusulas pétreas”, previstas no Art. 60, § 4º da Carta Magna. Entendemos que medidas financeiras para contenção de despesa são usuais em sistemas democráticos e totalmente harmônicas com o texto constitucional e o sistema jurídico vigente.

Em várias situações a Corte Suprema já se manifestou pela responsabilização de agentes públicos que descumprirem as normas legais de gestão financeira, entre as quais a Lei de Responsabilidade Fiscal¹.

No que tange à inconstitucionalidade apontada em partes do Art. 6º, trazida pelo Voto em Separado, que trata de redução de alíquotas para repasse ao sistema ‘S’, entendemos que os assuntos referentes a renúncia fiscal, deverão ser debatidos com maior profundidade no âmbito da reforma tributária, motivo pelo qual, por adequação a técnica legislativa, por tratar de matéria estranha a essa Proposta, retiramos do texto, que foca principalmente em questões financeiras e orçamentárias.

¹ Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 2238, 2324, 2256, 2241, 2261, 2365, 2250

Lembro a Vossas Excelências que a Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania analisa apenas se a matéria é constitucional, ou seja, se não fere cláusula pétrea, e se apresenta boa técnica legislativa. Não cabe à CCJC nem a este relator fazer avaliação do mérito da questão. Essa discussão ficará para a comissão especial. Até porque, há muitos pontos nessa proposta, como alterações relacionadas ao art. 37, que envolve os servidores públicos, o orçamento da União, entre outros, que vão gerar debates profundos. Para possibilitar que a sociedade possa acompanhar essas discussões, eu proponho a admissão do texto aqui na CCJC e, que posteriormente a PEC siga para a comissão especial, onde os deputados analisarão o mérito da proposta.

Nesse sentido, nosso voto é pela ADMISSIBILIDADE da Proposta de Emenda à Constituição nº 438, de 2018, ressalvadas, por matéria alheia ao tema, as alíneas 'h' do inciso II e 'b' do inciso III, ambas constantes no Art. 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluídas pela Proposta de Emenda à Constituição nº 438, de 2018, procedendo aos ajustes de boa técnica legislativa a fim de que os dispositivos sejam retirados do texto original.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado **JOÃO ROMA**

Republicanos/BA

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião extraordinária realizada hoje, opinou pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 438, de 2018, ressalvadas, por matéria alheia ao tema, as alíneas 'h' do inciso II e 'b' do inciso III, ambas constantes no Art. 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluídas pela referida Proposta de Emenda à Constituição, procedendo aos ajustes de boa técnica legislativa a fim de que os dispositivos sejam retirados do texto original, nos termos do Parecer do Relator, Deputado João Roma, contra os votos dos Deputados Renildo Calheiros, Pompeo de Mattos, Maria do Rosário, Odair Cunha, Reginaldo Lopes, Patrus Ananias, Erika Kokay, Pedro Uczai, Afonso Motta, Sergio Vidigal, Tadeu Alencar, Expedito Netto, Alencar Santana Braga e João H. Campos. Os Deputados Afonso Motta, Kim Kataguiri e Marcelo Ramos apresentaram Votos em Separado.

Participaram da votação os Senhores Deputados:

Felipe Francischini - Presidente, Lafayette de Andrada e Caroline de Toni - Vice-Presidentes, Afonso Motta, Alencar Santana Braga, Alexandre Leite, Capitão Augusto, Celso Maldaner, Daniel Freitas, Darci de Matos, Delegado Marcelo Freitas, Eduardo Bismarck, Eduardo Cury, Expedito Netto, Fábio Trad, Gilson Marques, Herculano Passos, João Campos, João H. Campos, João Roma, Luizão Goulart, Marcelo Aro, Marcelo Ramos, Maria do Rosário, Pastor Eurico, Patrus Ananias, Paulo Abi-Ackel, Paulo Azi, Paulo Eduardo Martins, Pompeo de Mattos, Renildo Calheiros, Rubens Bueno, Samuel Moreira, Sergio Toledo, Sergio Vidigal, Tadeu Alencar, Angela Amin, Chris Tonietto, Erika Kokay, Francisco Jr., Gurgel, José Medeiros, Kim Kataguiri, Luiz Philippe de Orleans e Bragança, Odair Cunha, Pedro Lupion, Pedro Uczai, Reginaldo Lopes, Reinhold Stephanes Junior, Rogério Peninha Mendonça, Sanderson e Vicentinho Júnior.

Sala da Comissão, em 4 de dezembro de 2019.

Deputado FELIPE FRANCISCHINI

Presidente

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO MARCELO RAMOS

I – RELATÓRIO

Conforme descrito no parecer do relator, a PEC nº 438, de 2018, do ilustre Deputado Pedro Paulo, visa alterar os arts. 37; 167, III; 168 e 239 da Constituição Federal e acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 36-B e 115, para conter o crescimento das despesas obrigatórias, regulamentar a regra de ouro, instituir plano de revisão das despesas, entre outras medidas.

Também proíbe a concessão de aumentos de remuneração de pessoal, ou qualquer outra vantagem, nos últimos 180 dias do mandato do chefe do Poder ou Órgão, ou nos mandatos seguintes. Veda ainda a concessão, a ampliação e qualquer tipo de pagamento de verba indenizatória não prevista em lei, bem como pagamento retroativo decorrente de mera interpretação administrativa, ou com base em decisão não transitada em julgado.

Em apertada síntese, como um dos pontos cruciais da PEC em análise na CCJC, destacamos algumas medidas que prejudicam os serviços ofertados pelos Serviços Sociais Autônomos que integram o chamado Sistema S. Tais medidas foram introduzidas em novo artigo (115) no ADCT pelo artigo 6º da PEC, que estabelece algumas regras a serem observadas durante o prazo de vigência do Novo Regime Fiscal, a que se refere o art. 106 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O inciso I do art. 115 cria limite prudencial para a regra de ouro, em 95%, nos moldes do que a LRF faz com as despesas de pessoal. A partir deste patamar se aplicarão as mesmas medidas previstas no art. 109 do ADCT relativas à violação dos limites do teto de gastos do Novo Regime Fiscal, impondo ainda ao Chefe do Poder Executivo a apresentação de plano de revisão das despesas, com medidas para sua racionalização, melhoria da arrecadação, recuperação de créditos, submetendo ao Poder Legislativo as proposições legislativas pertinentes, no prazo de encaminhamento do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

O inciso II do mesmo art. 115 prevê que caso as operações de crédito excedam as despesas de capital, entre as medidas restritivas que passam a vigorar, serão reduzidos os repasses de recursos ao Sistema S, via redução da contribuição sobre folha de salários prevista no art. 240 da CF, bem como das contribuições econômicas destinadas a entidades privadas, na proporção de 10%, com incremento em igual percentual da alíquota de contribuição social patronal destinada ao financiamento da previdência social de que trata o art. 195, I, "a", da Constituição Federal.

Além disso, o inciso III do referido art. 115 prevê que se por dois exercícios financeiros consecutivos a regra de ouro for violada, adicionalmente às medidas de que tratam os incisos I e II, as alíquotas das contribuições dos empregadores sobre a folha de salários destinadas às entidades a que se refere o art. 240 da CF serão reduzidas em 15%, por cinco anos, em relação às vigentes em 2017, majorando-se em pontos percentuais equivalentes as alíquotas da contribuição social destinada ao financiamento da previdência social.

A proposta foi submetida à decisão da Comissão de Comissão, Justiça e Cidadania (CCJC), onde o Deputado Sóstenes Cavalcante, no dia 03 de setembro apresentou parecer a respeito da matéria, concluindo com voto no "*sentido da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 438, de 2018, por não vislumbrar em seu texto qualquer afronta às cláusulas pétreas consagradas no art. 60, § 4º, da Carta Magna*".

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO EM SEPARADO

A iniciativa impõe rigorosas medidas interventivas para impedir e/ou remediar a violação da chamada regra de ouro do Orçamento, presente no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, que impede 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.

Verifica-se, contudo, como de extrema relevância institucional a previsão do art. 115, inciso II, alínea “h” do ADCT, onde estão alinhadas providências adicionais de adoção obrigatória, sempre que as operações de crédito realizadas no exercício financeiro anterior excederem o montante de despesas de capital, **e dentre essas, a de reduzir em 10% as alíquotas das contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal, durante 12 meses, em relação às vigentes em 2017, majorando na mesma proporção, as alíquotas das contribuições sociais para a previdência social.**

Ainda em relação as contribuições dos Serviços Sociais Autônomos prevê que, adicionalmente, "as alíquotas das contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários a que se refere o art. 240 da Constituição Federal, bem como as contribuições sobre o domínio econômico sobre a folha de salários destinadas a entidades de direito privado, serão reduzidas em 15% (quinze por cento), por cinco anos, em relação às vigentes em 2017, majorando-se concomitantemente, em pontos percentuais equivalentes à respectiva redução, as alíquotas da contribuição social destinada à previdência social de que trata o art. 195, I, “a”, da Constituição Federal".

O Texto Constitucional de 1988 veda a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º). Nesse sentido, tais matérias formam um núcleo intangível da Constituição Federal, denominado tradicionalmente por “cláusulas pétreas”.

Quanto às limitações materiais, cremos ser possível enquadrar a aludida redução das contribuições compulsórias do art. 240 da CF, ainda que em caráter temporário, **como atentatória ou desrespeitosa a direitos e garantias individuais intocáveis pelo poder reformador.**

Com efeito, relembre-se que há algum tempo, ao rejeitar a PEC 298/05, conforme trecho da Complementação de Voto, a CCJ concluiu que nem mesmo emenda constitucional poderia suprimir, reduzir ou conferir outra destinação àquelas contribuições:

“Essa receita não se destina a atender a interesses privados das próprias entidades beneficiárias, mas sim a concretizar direitos sociais dos trabalhadores e de suas famílias, direitos à educação, à saúde, ao lazer, à proteção à maternidade e à infância, todos explicitados, no próprio texto constitucional, como direitos fundamentais, conforme enunciado no art. 6º da CF, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº. 26/2000. Não importa que os direitos sociais não estejam expressamente mencionados no § 4º do art. 60 da CF. O seu exercício já está afirmado, no preâmbulo da CF, como objetivo essencial ao Estado Democrático, pois são eles expressões da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República, e da realização do direito à vida, à liberdade e à igualdade.

...

Face ao exposto, reitero, data vênia, que a presente proposição - PEC 298/2004 - padece de vício jurídico insanável, por violar princípios constitucionais implícitos e explícitos e, conseqüentemente, manifesto o meu voto pela sua inadmissibilidade". (grifamos)

As entidades referidas no art. 240 e as contribuições a elas devidas foram preservadas para servir à consecução dos direitos sociais alinhados nos artigos 6º, 196, 205, 215, 217 e 225, todos da Carta Política. Nesse passo, não seria viável impor a redução da receita das entidades, ainda que por tempo determinado, com inevitáveis efeitos prejudiciais na prestação de serviços e atendimento de milhões de trabalhadores.

Vale destacar que a tutela dos direitos sociais tem apoio, ainda, no princípio da proibição do retrocesso, ou seja, a garantia de que o nível de eficácia e de proteção desses direitos não pode sofrer diminuição, a não ser que comprovadamente a sua manutenção ponha em risco a eficácia de direitos

humanitariamente mais valiosos de outros cidadãos.

Nessa linha de entendimento, de que o direito à educação, à saúde, entre outros, fazem parte de um mínimo existencial e não podem sofrer supressão ou redução, já se manifestou o STF. E se esses direitos estão inteiramente atrelados às missões institucionais das entidades abrangidas pelo art. 240 da CF, de modo que é bastante questionável, no ponto, a PEC sob exame.

Confira-se a veemência do STF quanto à importância da concretização desses direitos:

*"A noção de "mínimo existencial", que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, **viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstando-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados. LEGITIMIDADE JURÍDICA DA IMPOSIÇÃO, AO PODER PÚBLICO, DAS "ASTREINTES". - Inexiste obstáculo jurídico-processual à utilização, contra entidades de direito público, da multa cominatória prevista no § 5º do art. 461 do CPC. A "astreinte" - que se reveste de função coercitiva - tem por finalidade específica compelir, legitimamente, o devedor, mesmo que se cuide do Poder Público, a cumprir o preceito, tal como definido no ato sentencial. Doutrina. Jurisprudência". ARE 639337 AgR / SP - SÃO PAULO***

O art. 240 da Constituição Federal não apenas prestigia, mas garante a manutenção dos serviços sociais autônomos atingidos pela proposta, quer no tocante às suas finalidades, quer no que concerne aos recursos compulsórios, os quais lhes permitem a realização de suas atribuições, recepcionando, pois, toda a legislação de regência que lhes é própria.

Como as entidades do "Sistema S" servem à concretização de direitos dos trabalhadores à educação, à saúde, ao lazer e à assistência social, tal qual reza o art. 6º da Constituição, **a diminuição da fonte de custeio destas atividades implica, necessariamente, na redução imediata da oferta desses serviços por parte das entidades, em iniciativa que culmina, em última análise, com o retrocesso em matéria de direitos fundamentais, o que também é vedado constitucionalmente.**

Portanto, além de impactar negativamente a vida de milhões de jovens, famílias e

trabalhadores, estes com a reversão de direitos adquiridos a diversas prestações fornecidas pelo Sistema S, a proposta de redução de recursos do Sistema S é inconstitucional.

A retirada de recursos do SESI e do SENAI é também equivocada porque pode inviabilizar um dos poucos sistemas que funciona de forma eficiente no país, com ampla aprovação da sociedade. Pesquisa recente demonstrou que a excelência do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), por exemplo, é reconhecida por 92% da população e a do Serviço Social da Indústria (SESI), por 89%.

A redução dos recursos que financiam os serviços sociais autônomos para outra finalidade inviabilizaria centenas de escolas e cursos e, por consequência, o atendimento a milhões de jovens em situação de vulnerabilidade social. Cerca de 80% dos alunos do SENAI são de baixa renda. Além disso, a redução de recursos do Sistema S vai contribuir para acentuar a instabilidade social e a falta de competitividade do setor produtivo brasileiro.

Os cursos oferecidos por essas entidades são uma das poucas oportunidades que os jovens têm de entrar no mercado de trabalho e terem alguma chance de progredir na vida. O SENAI, por exemplo, realiza anualmente 2,3 milhões de matrículas de educação profissional. Já o SESI, beneficia 1,2 milhão de pessoas por ano em educação básica e ações educativas e outras 3,5 milhões com serviços de segurança e saúde no trabalho.

Ademais, as alterações relacionadas aos Serviços Sociais Autônomos são desnecessárias uma vez que na Reforma da Previdência, em fase final de tramitação no Congresso, já foram discutidas fontes alternativas de financiamento da seguridade social e adotadas as medidas adequadas para equacionar o impacto fiscal nas contas públicas.

Quanto aos demais itens da PEC, não enxergamos de pronto violação direta a cláusulas pétreas.

Nesse contexto, mantendo a essência e a lógica do texto inicialmente apresentado ao Colegiado, votamos **pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição 438, de 2018, ressalvada a inadmissibilidade, exclusiva e tão somente, quanto aos seguintes dispositivos:**

a) na parte do art. 6º da PEC 438/2018 que acresce alínea "h", no inciso II de novo art. 115 nas Disposições Constitucionais Transitórias; e

b) na parte do art. 6º da PEC 438/2018 que acresce alínea "b" do inciso III de novo art. 115 nas Disposições Constitucionais Transitórias do art. 6º.

Sala da Comissão, em de 2019.

Deputado **Marcelo Ramos**
Vice-líder do PL

VOTO EM SEPARADO DO DEP. KIM KATAGUIRI

I - RELATÓRIO

A **Proposta de Emenda à Constituição nº 438, de 2018**, encabeçada pelo ilustre Deputado Pedro Paulo, visa alterar os arts. 37; 167, III; 168 e 239 da Constituição Federal e acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 36-B e 115, para conter o crescimento das despesas obrigatórias, regulamentar a regra de ouro, instituir plano de revisão das despesas, entre outras medidas.

A PEC em tela, **em seu art. 2º**, introduz o inciso XXIII no art. 37 da Constituição, acrescido das alíneas "a", "b" e "c", para vedar a concessão de aumentos de remuneração de pessoal, ou qualquer outra vantagem,

nos últimos 180 dias do mandato do chefe do Poder ou Órgão, ou nos mandatos seguintes. O mesmo dispositivo também veda a concessão, a ampliação e qualquer tipo de pagamento de verba indenizatória não prevista em lei, bem como pagamento retroativo decorrente de mera interpretação administrativa, ou com base em decisão não transitada em julgado.

O **art. 3º da PEC nº 438, de 2018**, altera o art. 167 da Constituição Federal. A alteração no inciso III consiste na modificação da atual regra de ouro, mantendo a vedação de que operações de crédito excedam despesas de capital, mas retirando a exceção atual e remetendo a regulamentação da regra à lei complementar. Além disso, foi incluído inciso XII para vedar a concessão de benefícios fiscais por prazo indeterminado, prevendo ainda a necessidade de maioria absoluta para concessão de benefícios fiscais por prazo superior a quatro anos, além de limitá-los ao máximo de doze anos, sem prejuízo do disposto no art. 150, § 6º, quanto à necessidade de lei específica para a sua concessão. Já o § 6º do mesmo artigo 167 impõe condições para a concessão de incentivos e benefícios de natureza financeira, creditícia e tributária, tais como o estabelecimento de objetivos, métricas de resultados e indicação de responsabilidade.

O **art. 4º** altera o art. 168 da CF para disciplinar os duodécimos para os Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública. Os novos §§ 1º e 2º determinam a transferência ao caixa único do Tesouro do ente federado dos saldos financeiros apurados no final de exercício, bem como impedem que recursos repassados aos Poderes e Órgãos sejam vinculados a fundos criados unilateralmente pelos destinatários ou que sejam apreendidos e mantidos em contas segregadas para utilização futura, quando já esteja vigente outro orçamento com os respectivos duodécimos.

Em seu turno, o **art. 5º da PEC nº 438, de 2018**, altera o § 3º do art. 239 da Constituição, condicionando o pagamento do abono salarial ali referido ao atendimento da regra de ouro, ou seja, do disposto no art. 167, III.

O **art. 6º da PEC** faz inclusões de artigos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O art. 36-B, proposto ao ADCT, faz modulação temporal dos benefícios de natureza financeira, creditícia e tributária, existentes ao tempo de promulgação da PEC, prevendo que devem ser revistos e ratificados em até três anos, por maioria absoluta, para que sejam mantidos, observado o disposto no art. 167, XII, na redação dada pela proposição em epígrafe.

O **art. 115**, introduzido pela proposta no ADCT, estabelece algumas regras a serem observadas durante o prazo de vigência do Novo Regime Fiscal, a que se refere o art. 106 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O inciso I do art. 115 cria limite prudencial para a regra de ouro, em 95%, nos moldes do que a LRF faz com as despesas de pessoal. A partir deste patamar se aplicarão as mesmas medidas previstas no art. 109 do ADCT relativas à violação dos limites do teto de gastos do Novo Regime Fiscal, impondo ainda ao Chefe do Poder Executivo a apresentação de plano de revisão das despesas, com medidas para sua racionalização, melhoria da arrecadação, recuperação de créditos, submetendo ao Poder Legislativo as proposições legislativas pertinentes, no prazo de encaminhamento do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

O **inciso II do art. 115 do ADCT** prevê que quando as operações de crédito excedam as despesas de capital, as seguintes medidas restritivas passam a vigorar:

- suspensão do repasse de recursos do PIS/PASEP para o BNDES previsto no § 1º do art. 239 da Constituição;
- possibilidade de redução de carga horária de servidores e empregados públicos com adequação proporcional dos vencimentos;

- possibilidade de demissão de servidores efetivos não estáveis e obrigação de redução dos ocupantes de cargo em comissão;
- redução de pelo menos vinte por cento das despesas com publicidade e propaganda;
- envio obrigatório de projetos de lei pelo Poder Executivo prevendo:
 - i) a redução de 10% dos benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas existentes no ano anterior; e
 - ii) a alienação de ativos do Poder Público, incluindo a possibilidade de cessão onerosa de direitos originários de créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa;
- cobrança de contribuição previdenciária suplementar de 3 pontos percentuais, por 12 meses, dos servidores ativos e inativos pensionistas, e militares da ativa e da reserva;
- destinação ao pagamento do serviço da Dívida Pública do saldo positivo de recursos vinculados, apurado nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, com exceção dos correspondentes à repartição de receitas com os demais entes da Federação e ao Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; e
- redução dos repasses de recursos ao Sistema S², via redução da contribuição sobre folha de salários prevista no art. 240 da CF, bem como das contribuições econômicas destinadas a entidades privadas³, na proporção de 10%, com incremento em igual percentual da alíquota de contribuição social patronal destinada ao financiamento da previdência social de que de que trata o art. 195, I, “a”, da Constituição Federal.

O **inciso III do mesmo art. 115 inserido no ADCT** prevê que se por dois exercícios financeiros consecutivos a regra de ouro for violada, adicionalmente às medidas de que tratam os incisos I e II acima: i) o Poder Executivo enviará proposições legislativas que possibilitem a redução dos benefícios de natureza tributária, de modo a possibilitar a recondução deste montante ao patamar dois por cento do Produto Interno Bruto; ii) as alíquotas das contribuições dos empregadores sobre a folha de salários a que se refere o art. 240 da CF, bem como as contribuições sobre a folha de salários destinadas a entidades de direito privado, já referidas, serão reduzidas em quinze por cento, **por cinco anos**, em relação às vigentes em 2017, majorando-se em pontos percentuais equivalentes as alíquotas da contribuição social destinada ao financiamento da previdência social.

Os **§§ 1º a 5º do art. 115 inserido no ADCT** estabelecem ainda, entre outros pontos: i) as medidas previstas no artigo serão adotadas com a gradação necessária para assegurar o retorno da relação entre os montantes das operações de crédito e das despesas de capital para percentuais inferiores a 95% e 100%; ii) estão protegidos das medidas restritivas os benefícios tributários concedidos no âmbito das decisões do CONFAZ ao amparo da Lei Complementar nº 24, de 1975; iii) possibilidade da cessão onerosa de créditos pelo Poder Público não se configurar como dívida do ente público ou concessão de garantia por ele, preservando a natureza do crédito de que tenha se originado, mantendo as garantias e os privilégios desse crédito.

Por derradeiro, o **art. 7º da PEC** prevê que a realização de operações de crédito em volume superior ao das despesas de capital no último ano de mandato do chefe do Poder Executivo e de forma que este volume seja maior que o apurado no ano imediatamente anterior, torna este agente político inelegível por oito anos, contados do término do respectivo mandato.

² Integram o Sistema S: Senai, Sesi, Senac, Sesc, Senar, Sest, Sesnat e SESCOOP.

³ Entidades: Sebrae, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex).

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 EM SEPARADO

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 nº 438, de 2018, verificamos que estão respeitados os requisitos formais previstos no art. 60 da Constituição Federal e no Regimento Interno. A iniciativa da propositura pelo Poder Legislativo é legítima, em vista do disposto no art. 60, I, da Constituição, mediante assinatura de um terço dos membros da Câmara dos Deputados.

Não se verificam, também, quaisquer incompatibilidades entre as alterações que se pretende fazer no texto constitucional pela proposição e os demais princípios e normas fundamentais que alicerçam a Constituição vigente.

Ademais, a matéria tratada e detalhada na proposta ora examinada 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 matéria, verificamos que a PEC nº 438, de 2018, pretende alterar dispositivos constitucionais que não são os protegidos por cláusulas pétreas. Nesse sentido, a PEC visa alterar e regulamentar o disposto no art. 167, III, que ficou consagrado como “regra de ouro”, a qual não conta com qualquer proteção material à sua alteração.

Não vislumbramos, na alteração proposta ao texto constitucional, qualquer violação da separação de poderes, uma vez que cada Poder e Órgão manterá sua autonomia administrativa, orçamentária e financeira, apenas necessitando de fazer ajustes para sua adequação às restrições orçamentárias e financeiras.

Certamente cada um dos Poderes poderá enfrentar restrições com a aprovação das novas medidas, diante dos reflexos de uma conjuntura econômica ainda muito desfavorável, mas o modelo proposto não impõe qualquer preponderância de um dos Poderes sobre os demais, consagrando e retificando, a nosso juízo, verdadeira solidariedade e harmonia na busca pelo bem público.

Estamos convictos de que as medidas aqui examinadas são inegavelmente necessárias e afetam positivamente as contas públicas da União, Estados e Municípios, tendo o propósito de contribuir, sobretudo, para recuperar a capacidade de investimento do Poder Público e interromper a trajetória de crescimento da dívida pública, em consonância com o comando constitucional consagrado no art. 167, III, da Constituição Federal.

Por fim, deixamos, com as devidas vênias, uma sugestão para que a Comissão Especial que será convocada para o exame da matéria faça pequenas correções quanto à técnica legislativa da proposta em epígrafe, com a finalidade de tornar ainda mais clara a sua redação, com vistas a facilitar a compreensão de seu conteúdo normativo.

Pelas precedentes razões, manifestamos **nosso voto no sentido da admissibilidade da Proposta de**

já vinha legitimamente percebendo (RTJ 112/768) no momento em que sobrevém, por determinação emanada de órgão estatal competente, nova disciplina legislativa pertinente aos valores pecuniários correspondentes à retribuição legalmente devida.

A robustez do mandamento constitucional é tal que alcança até mesmo os cargos comissionados, sendo por isso garantida a irredutibilidade não só dos vencimentos de servidores ativos como também o de cargos de livre provimento e nomeação. Assim, no Mandado de Segurança 24.580, o STF manifestou-se pela necessidade de pagamento da diferença decorrente da instituição de novo plano de cargos e salários, mesmo quando não há o vínculo permanente, como é justamente o caso dos cargos comissionados, conforme ementa a seguir reproduzida:

MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. CARGO EM COMISSÃO. VANTAGEM DENOMINADA 'DIFERENÇA INDIVIDUAL'. LEI N. 9.421/96. RESOLUÇÃO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL DETERMINANDO O PAGAMENTO DA PARCELA. IMPOSSIBILIDADE DE SUPRESSÃO ANTE O PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS [ART. 37, XV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL]. SEGURANÇA CONCEDIDA. 1. A Lei n. 9.421/96 instituiu o Plano de Cargos e Salários do Poder Judiciário, dando lugar, no momento da implementação dos novos estipêndios nela fixados, a decréscimo remuneratório com relação a alguns servidores. 2. Os que sofressem o decréscimo receberiam a diferença a título de 'Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI', que seria absorvida pelos reajustes futuros. 3. A Resolução TSE n. 19.882, de 1.7.97, determinou o pagamento da parcela aos servidores sem vínculo com a Administração. 4. A irredutibilidade de vencimentos dos servidores, prevista no art. 37, XV, da Constituição do Brasil, aplica-se também àqueles que não possuem vínculo com a Administração Pública. 5. Segurança concedida (MS 24.580, Rel. min. Eros Grau, Plenário, Dje 23.11.2007) (grifos nossos).

No âmbito da Suprema Corte, o entendimento é pacífico no sentido de que, ao não diferenciar cargos e funções, efetivos e comissionados, o princípio constitucional deve proteger a todos indistintamente. Esse entendimento encontra-se firmado em inúmeras decisões da Primeira Turma do STF, entre os quais destaco o seguinte, proveniente do Recurso Extraordinário 378.932, da relatoria do Ministro Carlos Britto (Primeira Turma, DJ 14/5/2004):

ADMINISTRATIVO. TRANSFORMAÇÕES DE FUNÇÕES COMISSONADAS. REDUÇÃO DE VENCIMENTOS DOS SERVIDORES. IMPOSSIBILIDADE. GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL. Tendo em vista a garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos, não poderá ocorrer a diminuição do quanto já percebido conforme o regime anterior, não obstante a ausência de direito adquirido à sua preservação.

(...)

O que se está a discutir no presente caso é a possibilidade de lei federal,

ao alterar a nomenclatura de funções de confiança, reduzir também os vencimentos dos servidores.

(...)

Entendo que se aplica, sim, a garantia da irredutibilidade, porque se chancelarmos a tese de que só está protegido contra a redutibilidade o vencimento básico, os servidores ficarão à mercê do acaso ou dos humores do Poder Legislativo.

Acrescente-se ainda que o artigo 7º da Constituição Federal, ao dispor sobre os direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais, em seu inciso VI, garantiu a irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo. A menção ao artigo 7º, embora possa-se argumentar que não seja diretamente aplicável aos servidores públicos, é relevante porque em momento algum a ordem constitucional iniciada em 1988 garantiu estabilidade aos empregados por meio de vínculo celetista, existente em textos constitucionais passados. Assim, embora esses trabalhadores não estejam protegidos contra a demissão sem justa causa, a qual pode ocorrer, encontram-se sob a proteção constitucional da irredutibilidade remuneratória. Assim, não é verdade o argumento apresentado por alguns de que, se a própria Constituição já permite a demissão dos servidores estáveis em casos extremos, estaria permitindo tacitamente eventual redução remuneratória. Em virtude das razões apresentadas, entende-se que a irredutibilidade de vencimentos dos servidores é cláusula pétrea, protegida pelo direito adquirido.

Independência de poderes

Outro ponto da Proposta de Emenda à Constituição que merece destaque é que ela tende a eliminar a autonomia orçamentária e financeira dos demais Poderes.

A independência entre os poderes pressupõe a existência da autonomia, não podendo sem ela existir. Sem recursos financeiros suficientes, estrangula-se a prestação do serviço público pelo Poder Judiciário e pelo Poder Legislativo, os quais serão prejudicados, já em um primeiro momento, em suas capacidades de julgar processos e de fiscalizar a administração pública por meio de audiências públicas.

Desejar que a má-gestão patrimonial, orçamentária e financeira do Poder Executivo, responsável pela administração da maior parcela dos recursos públicos possa ser apresentada como causa para a redução da prestação do serviço público do Poder Judiciário e do Poder Legislativo viola frontalmente e fere de morte a cláusula pétrea da independência de Poderes.

Tal tentativa de cercear a autonomia orçamentário-financeira dos demais poderes já foi tentada quando da elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal. O §3º do art. 9º, devidamente suspenso pelo Supremo Tribunal Federal, tentou permitir que o Poder Executivo tivesse a capacidade de limitar valores financeiros destinados ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário (ADIN 2238-5), texto de indiscutível inconstitucionalidade.

Não é surpresa que o presente governo, de viés autoritário, intencione que o Brasil retorne a um modelo institucional onde o Poder Executivo se colocava em um patamar superior aos demais poderes, podendo por isso reduzir recursos destinados aos demais poderes. Querer que o Poder Executivo possa, por meio da criação de uma situação de calamidade fiscal, submeter os demais poderes a restrições ao seu funcionamento é desejar que o Estado brasileiro retorne a momentos sombrios que devem permanecer somente nos livros de história.

Conclusões

Oferecer a limitação da oferta de serviços públicos ao cidadão como resposta ao problema momentâneo de dificuldade fiscal, o qual é causado por diversas razões que nada têm a ver com o exercício do serviço público, esbarra em inúmeras cláusulas pétreas.

Não se pode, em nome de resolver essa situação fiscal causada por gestões pouco competentes, colocar de lado esses dispositivos que o constituinte original desejou proteger do poder reformador.

Pretender-se inexistentes cláusulas pétreas que têm regido a Constituição há mais de trinta anos não trará solução para a dívida dos estados, somente acarretará um pior serviço público no momento em que uma parcela da população mais necessita.

É importante aqui lembrar de John Maynard Keynes que, criticado por muitos que nunca leram uma só palavra que ele escreveu, não desejava que o Estado fosse deficitário eternamente. Entretanto, é em momentos como o atual, onde o investimento privado encontra-se temeroso da insegurança jurídica causada pela incompetência do presente governo, é que devemos segui-lo, é nesse momento que o gasto do Estado justamente ganha importância e onde a solução não pode ser a dissolução do próprio Estado.

Diante do exposto, voto pela **INADMISSIBILIDADE da PEC 238/18**.

Sala de Comissões, de de 2019.

Deputado Afonso Motta

PDT/RS