



CAMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 4, DE 2015
(Apensas: PEC nº 87, de 2015 e PEC nº 112, de 2015)**

Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

AUTOR: Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO e outros

RELATOR: Deputado MARCOS ROGÉRIO

VOTO EM SEPARADO

(Deputado Elmar Nascimento)

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2015, cujo primeiro signatário é o Deputado André Figueiredo, pretende alterar o art.76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, com o objetivo de prorrogar a desvinculação de vinte por cento da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico até 31 de dezembro de 2019.

A DRU não reduzirá a base de cálculo: I - das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma dos arts. 153, § 5º, 157, inciso I, 158, incisos I e II, e 159, incisos I, alíneas “a”, “b” e “d” e II, da Constituição, bem como a base de cálculo das destinações a que se refere o art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição; e II – dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição.



CAMARA DOS DEPUTADOS

A arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o art. 212, § 5º, da Constituição, será excluída da DRU.

De acordo com a proposta, a incidência da DRU correspondente à arrecadação das contribuições sociais de que tratam os incisos I, “a”, “b” e “c”, II, III e IV, do art. 195 da Constituição Federal, que são contribuições destinadas ao financiamento da seguridade social, será feita de forma escalonada:

- I - 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) no exercício de 2016;
- II – 5% (cinco por cento) no exercício de 2017; e
- III – nulo no exercício de 2018.

A esta proposição foi apensada a PEC nº 87, de 2015, de autoria do Poder Executivo, que propõe alterar o art.76 do ADCT, a fim de prorrogar a Desvinculação das Receitas da União até 31 de dezembro de 2023.

No entanto, a proposta apensada apresenta as seguintes inovações em relação ao texto vigente:

- a) aumenta a porcentagem dos recursos desvinculados para 30% (trinta por cento);
- b) exclui da DRU a arrecadação relativa a impostos;
- c) relativiza a desvinculação das contribuições sociais, deixando clara a priorização do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social;
- d) exclui da DRU a arrecadação relativa a adicionais e acréscimos legais às espécies tributárias por ela abrangidas;
- e) inclui na DRU os recursos destinados aos Fundos Constitucionais de Financiamento ao Setor Produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;
- f) inclui na DRU as receitas de taxas;
- g) inclui na DRU os recursos relativos às Compensações Financeiras pela Utilização de Recursos Hídricos e Minerais (salvo os recursos federais



CAMARA DOS DEPUTADOS

referentes à participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, bem como as transferências desses recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios).

Também apensada à principal, encontra-se a PEC nº 112, de 2015, de autoria do nobre Deputado Benito Gama e outros, que dispõe que sobre a execução impositiva das emendas coletivas ao projeto de lei orçamentária. Essas serão aprovadas no limite mínimo de 1% da receita corrente líquida prevista no projeto de lei orçamentária enviado pelo Poder Executivo.

A proposição estabelece que será obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas coletivas em montante mínimo correspondente a 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Além disso, permite a redução dos referidos percentuais, se verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias.

Por fim, tratando-se da DRU a PEC nº 112, de 2015, repete a proposta do Poder Executivo com duas alterações:

- a) enquanto a PEC nº 87/2015 prorroga a DRU até 31 de dezembro de 2023, a PEC nº 112/2015 entende tal prazo apenas até 31 de dezembro de 2016;
- b) a PEC nº 87/2015 modifica a porcentagem da DRU para 30%, ao passo que a PEC nº 112/2015 não altera tal porcentagem, mantendo os atuais 20% (vinte por cento).

A relatoria opina pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2015, da Proposta de Emenda à Constituição nº 87, de 2015, e da Proposta de Emenda à Constituição nº 112, de 2015, com emendas.



CAMARA DOS DEPUTADOS

É o relatório.

II - VOTO

A PEC nº 4, de 2015, e as apensadas PEC nº 87, de 2015, e PEC nº 112, de 2015, ao desvincular parte das receitas da União provenientes de contribuições sociais incorrem em grave violação à cláusula pétrea que se lê no inciso IV do § 4º do art. 60 da Constituição Federal, que proíbe o Poder Legislativo de deliberar sobre emenda constitucional tendente a abolir direitos e garantias individuais.

É certo que ao decretar a intangibilidade dessas e de outras cláusulas, o constituinte não sistematizou em um ponto específico as regras que as corporificam. Tampouco estão elas reunidas no título próprio. Maioria delas está dispersa por diferentes capítulos do texto constitucional, não se exigindo, para configurar a inconstitucionalidade, que a proposta extinga, suprima ou revogue ostensivamente seu núcleo. Basta que restrinja, excepcione, flexibilize ou relativize os preceitos que as substantivam. Há farta e respeitada literatura nesse sentido.

O prof. José Afonso da Silva, da USP, por exemplo, é incisivo:

É claro que o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declarem que “fica abolida a Federação”, ou a “forma federativa de Estado”; “fica abolida a República”, ou “fica proclamada a Monarquia”; “fica abolido o voto direto”; “passa a vigorar a concentração de poderes”; ou, ainda, “fica extinta a liberdade religiosa, ou de comunicação”; ou “o habeas corpus”, “o mandado de segurança.” A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação ou do



CAMARA DOS DEPUTADOS

voto direto, ou indiretamente restringir a liberdade religiosa ou de comunicação, ou outro direito e garantia individual; basta que a proposta de emenda se encaminhe, ainda que remotamente, “tenda” (emendas “tendentes” - diz o texto) para sua abolição (Comentário Contextual à Constituição; 2ª ed., S. Paulo, Malheiros, 2006, p. 44).

Na mesma linha, o prof. Raul Machado Horta, da UFMG, resume: “*É proibida a abolição direta e ostensiva, como a abolição dissimulada, indireta e disfarçada*” (Direito Constitucional; 5ª ed., Belo Horizonte, Del Rey, 2010, p.87).

O Título II da Constituição de 1988 trata, em cinco capítulos (arts. 5º a 17), dos “Direitos e Garantias Fundamentais”, subdividindo-se em cinco capítulos: direitos individuais e coletivos; direitos sociais, direitos da nacionalidade, direitos políticos e partidos políticos.

A doutrina classifica os direitos fundamentais em direitos de primeira, segunda e terceira geração, considerando o momento de surgimento e reconhecimento constitucional.

Conforme lição de Celso de Mello,

Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) - que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais - realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) - que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas - acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. (STF, Pleno, MS 22.164/SP, rel. Min. Celso de Mello, DJ, Seção I, 17/11/1995)

Assim, são exemplos de direitos fundamentais de primeira geração o direito à vida, à liberdade, à propriedade, à liberdade de expressão, à participação



CAMARA DOS DEPUTADOS

política e religiosa, à inviolabilidade de domicílio, à liberdade de reunião, entre outros. Os direitos de segunda geração são os direitos sociais, econômicos e culturais. Por sua vez, os direitos de terceira geração são os chamados direitos da solidariedade e da fraternidade.

Note-se, então, que todos os direitos compreendidos no Título II da Constituição têm *status* de direito fundamental. O art. 6º da Constituição Federal dispõe “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.”

A previsão do art. 60, § 4º, IV da CF deve ser compreendida no contexto do Estado Democrático de Direito (art.1º da CF). Nesse sentido, o termo “direitos e garantias individuais” compreende os direitos fundamentais de segunda geração, ou seja, direitos necessários para a realização dos princípios (art.1º) e os objetivos (art.3º) fundamentais da República Federativa do Brasil.

Cabe ressaltar que a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art.194 da CF).

O art. 195 da Constituição Federal estabelece que seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
- b) a receita ou o faturamento;
- c) o lucro;



CAMARA DOS DEPUTADOS

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

A seguridade social é financiada de forma direta ou indireta por toda sociedade, por meio de contribuições sociais recolhidas de empregadores, trabalhadores, importadores e de parte das receitas de concursos de prognósticos.

Observe-se que as contribuições sociais têm natureza jurídica de espécie autônoma de tributo destinada ao financiamento de Seguridade Social.

Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal a seguir transcrito:

“A contribuição de seguridade social possui destinação constitucional específica. A contribuição de seguridade social não só se qualifica como modalidade autônoma de tributo (RTJ 143/684), como também representa espécie tributária essencialmente vinculada ao financiamento da Seguridade Social, em função de específica destinação constitucional.”
(ADC 8-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 13-10-1999, Plenário, DJ de 4-4-2003.)

Ora, ao desvincular parte das receitas da União provenientes de contribuições sociais, a parcela que teria destinação específica para a saúde, previdência ou assistência social passa a ter destino indefinido. Ou seja, o investimento das receitas angariadas com as contribuições fica a livre critério do governante, que poderá utilizar em programas do seu interesse em detrimento de áreas prioritárias e com vinculação constitucional.

Ademais, o desvirtuamento da destinação das receitas destinadas a seguridade social põe em risco todo o sistema constitucional da seguridade social,



CAMARA DOS DEPUTADOS

considerando que pode aniquilar direitos fundamentais, como o direito a saúde, previdência e assistência social, o que afeta a dignidade humana.

Nesse sentido, o desvio da arrecadação das contribuições- DRU para outras finalidades que não as previstas originariamente pela Constituição de 1988 viola o art.60, §4º, IV da Constituição, tendo em vista que fere princípios fundamentais do sistema constitucional da seguridade social, especialmente, quando visam a concretização dos direitos fundamentais previstos nos artigos 1º, 3º, 195, 196, 201, 204 da CF.

Por fim, como bem assevera o nobre Relator, as propostas PEC nº 87, de 2015 e PEC nº 112, de 2015, ao inserir a DRU em parcela dos recursos destinados aos Fundos Constitucionais de Financiamento ao Setor Produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste fere clausula pétrea prevista no art. 60, § 4º, I, da Constituição da República por afronta a forma federativa de Estado.

Por essas razões, opinamos pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda Constitucional nº 4, de 2015, e das apensadas, nº 87, de 2015, e nº 112, de 2015.

Sala da Comissão, em de novembro de 2015.

Deputado Elmar Nascimento
Democratas/BA