

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 423, DE 2018

Apensada: PEC nº 438/2018

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.

Autor: Deputado PEDRO PAULO

Relator: Deputado SERGIO ZVEITER

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 423, de 2018, de autoria do 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, veda a concessão de aumento de remuneração, ou qualquer outra vantagem, nos últimos 180 dias do mandato do chefe do Poder ou Órgão, ou que seja parcelado, de forma a impactar os mandatos seguintes. O mesmo dispositivo também veda a concessão, a ampliação e qualquer tipo de pagamento de verba indenizatória não prevista em lei, notadamente aqueles decorrente de mera interpretação administrativa.

O art. 3º da PEC nº 423, de 2018, por sua vez, 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 prevendo a necessidade de maioria absoluta para concessão de benefícios fiscais com prazo maior que 4 anos, além de limitá-los ao máximo de 12 anos.

Já o § 6º do mesmo artigo 167 parece querer impor condições relativas à concessão de incentivos e benefícios de natureza financeira, creditícia e tributária, tais como o estabelecimento de objetivos, métricas de resultados e indicação de responsabilidade. No entanto, a redação deste dispositivo está truncada, o que pode vir a ser sanado na comissão especial de mérito que nos sucederá.

O art. 4º da proposta visa alterar o art. 168 da CF de forma a disciplinar os chamados duodécimos. A inclusão dos §§ 1º e 2º impede que recursos financeiros repassados aos Poderes e Órgãos Autônomos, como forma de garantir a execução das suas dotações orçamentárias, sejam enviados a fundos criados unilateralmente pelos destinatários ou que sejam apreendidos e mantidos em contas segregadas para posterior utilização futura, quando já esteja vigente outro orçamento com seus respectivos duodécimos.

Em seu turno, o art. 5º da PEC nº 423, de 2018, altera o § 3º do art. 239 da Constituição, condicionando o pagamento do abono salarial ao atendimento da regra de ouro, ou seja, do disposto no art. 167, III.

Já o art. 6º, por completo, 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 já existentes ao tempo de aprovação da PEC, prevendo que devem ser revistos e ratificados em até 3 anos, por maioria absoluta, para que sejam mantidos.

O art. 115 busca regulamentar o novo inciso III, do art. 167, enquanto não entrar em vigor a lei complementar prevista na nova redação do artigo. O inciso I deste artigo 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.

O inciso II do mesmo artigo 115 do ADCT, por sua vez, prevê que quando as operações de crédito excedam as despesas de capital, as seguintes medidas passam a vigorar:

- Suspensão dos repasses de recursos do PIS/PASEP para o BNDES;
- 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 das despesas com publicidade e propaganda;
- Envio obrigatório de projetos de lei pelo Poder Executivo prevendo a redução de 10% dos benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas existentes no ano anterior e a alienação de ativos do Poder Público, aí incluídos os direitos originários de créditos 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; 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 de intervenção no domínio econômico destinadas a entidades privadas, na proporção de 10%, com simultâneo incremento da alíquota de contribuição social patronal, de forma a reforçar o caixa do Tesouro.

Por fim, o inciso III deste art. 115 proposto ao ADCT prevê que se por três exercícios financeiros a regra de ouro for violada, os servidores estáveis também poderão perder seus cargos, na proporção necessária para

eliminar o excesso de gasto com pessoal, tendo por base de comparação o exercício-base de 2016, com correção pelo IPCA.

O art. 7º da PEC em tela ainda 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, como forma de inibir a conduta irresponsável daqueles que deixarão o mandato e poderiam estar dispostos a violar a regra, uma vez que as demais consequências entrarão em vigor somente no exercício seguinte.

Por seu turno, a proposta apenas, PEC nº 438, de 2018, possui mesma autoria da PEC nº 423, de 2018, a saber, o Deputado Pedro Paulo. A segunda proposição, que consta apensada, possui a imensa maioria do seu conteúdo igual ao da proposição principal, configurando verdadeira retificação da primeira proposta.

Nesse sentido, convém destacar somente as mudanças presentes na segunda PEC em comparação com a inicial.

Na PEC nº 438, de 2018, do inciso III do art. 115 incluído no ADCT foi retirada a possibilidade de demissão de servidores estáveis no caso de excesso de operações de crédito em relação às despesas de capital por três exercícios seguidos. Em seu lugar foram previstas consequências para quando, em dois exercícios consecutivos, o montante das operações de créditos supere o das despesas de capital, quais sejam:

- Envio pelo Poder Executivo de proposições legislativas para reduzir benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas até o patamar de 2% do PIB; e
- Adicionalmente ao que já estava previsto para caso de violação em um exercício, nova 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 de intervenção no domínio econômico destinadas a entidades privadas, **na proporção de 15%**,

com simultâneo incremento da alíquota de contribuição social patronal, de forma a reforçar o caixa do Tesouro.

Ademais, foram propostos dois novos parágrafos ao art. 115 do ADCT determinando que as medidas serão tomadas somente na proporção necessária para reconduzir as operações de crédito ao limite do art. 167, III, além de excluir a possibilidade de eliminar benefícios tributários concedidos pelo Confaz, ou aqueles concedidos sob condições.

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 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 e os demais princípios e normas fundamentais que alicerçam a Constituição vigente. Além disso, 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.

Há impedimento circunstancial à reforma da Constituição Federal, vigorando atualmente intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, por força do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Não obstante, a Presidência desta Casa, na Questão de Ordem nº 395, de 2018, fixou o entendimento de que “na Câmara dos Deputados, durante a vigência da intervenção federal, as Propostas de Emenda à Constituição não podem ser submetidas a discussão e votação em Plenário, podendo, porém, tramitar até a conclusão da análise da matéria pela Comissão Especial competente”. Assim, não há também óbice nesse sentido à admissão da proposta.

Quanto à análise substancial da matéria, verificamos que ela pretende, em verdade, alterar dispositivos constitucionais que não são protegidos por cláusulas pétreas, como restrições ao aumento de remunerações de agentes públicos e estabelecimento de condições para pagamento do abono salarial. Nesse sentido, a PEC em comento visa principalmente alterar e regulamentar temporariamente a regra estabelecida no art. 167, III, conhecida como regra de ouro, a qual não conta com qualquer proteção material à sua alteração.

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 poderá enfrentar restrições financeiras com a aprovação das novas medidas, mas o modelo proposto não impõe qualquer preponderância de um dos Poderes sobre os demais, consagrando verdadeira solidariedade e harmonia na busca pelo bem público.

Por fim, deixamos, com as devidas vênias, indicação para a Comissão Especial quanto à técnica legislativa, uma vez que a proposta principal e sua apensada possuem texto quase coincidente, sendo, na verdade, a segunda proposta uma retificação da primeira, uma vez apresentada pelo mesmo autor e com o mesmo fim. Nesse sentido, o texto da PEC mais recente deveria prevalecer na redação final sobre o texto inicialmente apresentado.

Além disso, sugere-se o saneamento da redação do art. 167, § 6º, que parece estar truncada na sua intenção de impor condições relativas à

concessão de incentivos e benefícios de natureza financeira, creditícia e tributária, tais como o estabelecimento de objetivos, métricas de resultados e indicação de responsabilidade

Pelas precedentes razões, manifestamos nosso voto no sentido da admissibilidade e constitucionalidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 423, de 2018, e da sua apensada, Proposta de Emenda à Constituição nº 438, de 2018, por não vislumbrar em seus textos qualquer afronta às cláusulas consagradas no art. 60, § 4º, da Carta Magna, considerando, nesse sentido, os termos da Questão de Ordem nº 395, de 2018.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado SERGIO ZVEITER
Relator