



PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 438, DE 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: Sóstenes Cavalcante

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO

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 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 I, 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 contribuição social 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, lembre-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, abstendo-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



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Marcelo Ramos

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