

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 122, DE 2015

(Apensada: PEC 188/2016)

Acrescenta §§ 6º e 7º ao art. 167 da Constituição Federal, para proibir a imposição e a transferência, por lei, de qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como para proibir a criação ou o aumento de despesa que não conste da lei orçamentária anual ou do projeto de lei orçamentária anual enviado pelo chefe do Poder Executivo, nos termos que especifica.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado COVATTI FILHO

I – RELATÓRIO

Examinamos, no presente documento, a Proposta de Emenda à Constituição nº 122, de 2015, procedente do Senado Federal, sendo de autoria da Senadora Ana Amélia e outros, a qual “Acrescenta §§ 6º e 7º ao art. 167 da Constituição Federal, para proibir a imposição e a transferência, por lei, de qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como para proibir a criação ou o aumento de despesa que não conste da lei orçamentária anual ou do projeto de lei orçamentária anual enviado pelo chefe do Poder Executivo, nos termos que especifica”.

O acrescido § 6º dispõe que “A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão

da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário-mínimo, na forma do inciso IV do art. 7º.

Por sua vez, o também acrescido § 7º estabelece que “A lei, no momento de sua aprovação, não poderá criar ou aumentar despesa que não conste da lei orçamentária anual ou do projeto de lei orçamentária anual enviado pelo chefe do Poder Executivo e deverá observar as disposições da lei de que trata o art. 163, inciso I, e atender, quando cabíveis, as condições estabelecidas no art. 169”.

Na justificação, os Autores registram que a Proposta de Emenda à Constituição objetiva manter a higidez e o equilíbrio do pacto federativo, ao estabelecer que o repasse de encargos entre os entes da Federação necessitará da transferência dos respectivos recursos financeiros destinados à sua cobertura. Noutras palavras, não será possível a transferência de encargos sem a correspondente compartida de recursos.

Explicam os Autores que, em uma federação, como é o caso do Brasil, é salutar que exista a subdivisão das tarefas do poder público na prestação de serviços, como forma de racionalizar a aplicação dos escassos recursos públicos, com o concomitante alcance de metas de qualidade dos serviços prestados à população. Se as três esferas de governo executassem de forma superposta os mesmos serviços públicos, haveria pouca diversidade de serviços, baixa aderência às reais demandas da sociedade e, com certeza, desperdício de dinheiro público.

Por essas razões, concluem os Autores, é conveniente que haja a descentralização dos serviços públicos no tocante à execução de despesas por parte dos entes federados regionais e locais, como expressão da própria repartição de competências prevista na Constituição. No entanto, a descentralização não pode ser uma via de mão única, em que o ente federado maior delega apenas a obrigatoriedade da realização de determinado gasto. É necessário descentralizar, também, as fontes de receitas e/ou os recursos financeiros que irão custear esses gastos. Do contrário, a autonomia e a sustentabilidade financeiras dos entes locais entram em risco, situação que justificaria plenamente a medida proposta.

Conforme despacho da Mesa Diretora, exarado em 29.02.2016, à PEC nº 122, de 2015, **foi apensada a PEC nº 188, de 2016**, que também altera a redação do art. 167 da Constituição Federal para acrescentar-lhe os §§ 6º, 7º e 8º, os quais apresentam a seguinte redação:

“Art. 167.
.....

§ 6º Não se admitirá imposição ou transferência de qualquer encargo financeiro, inclusive decorrente da prestação de serviço público e despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário-mínimo, na forma do inciso IV do art. 7º.

§ 7º Aplica-se o § 6º ao disposto no inciso V do art. 7º e aos demais pisos salariais cuja definição compete à União, excluindo-se os pisos salariais profissionais nacionais para os profissionais do magistério público da educação básica, os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias.

§ 8º É vedada a aprovação dos atos previstos no § 6º sem que exista dotação orçamentária no orçamento da União destinada ao seu pagamento ou sem que estejam acompanhados de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa no âmbito federal que compense os efeitos financeiros da nova obrigação assumida pela União, com os atos somente passando a vigorar, nos dois últimos casos, quando implementadas as medidas compensatórias.” (NR)

Quando da apresentação, o Autor justificou que PEC nº 188, de 2016, se destinava a minimizar os reflexos negativos da transferência de encargos de uma entidade política para outra. Conquanto necessária, vez que a

transferência de encargos reduziria a distância entre o Estado e seus cidadãos, não é possível corroborar, doutra parte, com aquilo que se tornou prática comum, qual seja a delegação de serviços pela União aos demais entes federais sem a correspondente contrapartida de recursos financeiros para a execução. Referida prática, além de comprometer a eficiência e a qualidade dos serviços transferidos, também afetaria significativamente o próprio equilíbrio financeiro do pacto federativo, por aprofundar a dependência dos Estados e municípios de repasses discricionários da União.

Apresentados os conteúdos das proposições examinadas, registramos que PEC nº 188, de 2016, apensada, teve a Câmara dos Deputados como Casa iniciadora, sendo da autoria do Deputado Mendonça Filho e outros. Tendo sido aprovada com emendas pelo Plenário do Senado Federal em 17.02.2016, a proposição retornou à Câmara dos Deputados, nos termos do que dispõe o art. 65, parágrafo único, da Constituição Federal.

A matéria foi distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania para análise da sua admissibilidade, nos termos regimentais.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, IV, “b”, c/c o art. 202) que a proposta de emenda à Constituição será despachada a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para que se pronuncie acerca da sua admissibilidade. Trata-se de um juízo preliminar próprio do processo legislativo concernente ao poder de reforma constitucional, no qual se verifica o cumprimento de pressupostos e a não ocorrência de vedações que a Constituição estabelece.

Noutro dispositivo, em compatibilidade com os limites procedimentais, circunstanciais e materiais também fixados na Constituição, a norma regimental estabelece que somente será examinada a proposta de emenda à Constituição apresentada pela terça parte, no mínimo, dos Deputados, pelo Senado Federal, pelo Presidente da República ou por mais da metade das Assembleias Legislativas, manifestando-se cada uma pela maioria dos seus membros. Por fim, a proposta não terá por objeto a abolição da Federação, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes e dos

direitos e garantias individuais, nem poderá o País estar na vigência de estado de defesa ou de estado de sítio (RICD, art. 201).

No que concerne à iniciativa, a PEC nº 122, de 2015, é procedente do Senado Federal, a sua Casa iniciadora. Por sua vez, a apensada PEC nº 188, de 2016, também é procedente do Senado Federal, sendo, todavia, originária da Câmara dos Deputados como Casa iniciadora. Conquanto dispensável, nesta fase, qualquer pronunciamento acerca do quórum com o fim de comprovação da regularidade da iniciativa, registramos a título de informação, que ambas as proposições observaram a exigência constitucional, conforme dados disponíveis nos sistemas de informações legislativas das duas Casas Congressuais¹².

Verificada a regularidade formal concernente à iniciativa, compete à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania examinar o momento político-institucional brasileiro, para atestar a inoportunidade de situação anormal que atraia a incidência da norma veiculadora de limitações circunstanciais. Em momentos excepcionais, de extrema gravidade, nas quais a livre manifestação do poder constituinte derivado possa estar ameaçada, como é o caso da vigência de intervenção federal e da vigência de estado de defesa ou de estado de sítio, a Constituição Federal não pode ser reformada (art. 60, § 1º). Cabe consignar, no entanto, que nenhuma dessas circunstâncias é verificada no momento presente, não havendo impedimento a que as proposições sejam submetidas à regular tramitação.

Quanto à matéria versada, vale lembrar que tanto a PEC nº 122, de 2015, como a PEC nº 188, de 2016, veiculam matéria de direito orçamentário e financeiro. Em suma, ambas contêm alterações ao art. 167 da Constituição Federação, em ordem a vedar a imposição e a transferência, por lei, de qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como para proibir a criação ou o aumento de despesa que não conste da lei orçamentária anual ou do projeto de lei orçamentária anual enviado pelo chefe do Poder Executivo.

¹ Disponível em <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=170199&tp=1> acesso em 15.06.2016.

² Disponível em

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=57F3FE416E2F1C05E74DFBB4353462A5.proposicoesWeb2?codteor=993179&filename=RelConfAssinaturas+-PEC+172/2012 acesso em 15.06.2016.

Considerando o conteúdo, podemos atestar que não se violam as cláusulas pétreas previstas na Lei Fundamental, uma vez que as proposições não tendem a abolir (1) a forma federativa de Estado; (2) o voto direto, secreto, universal e periódico; (3) a separação dos Poderes; ou (4) os direitos e garantias individuais. Por conseguinte, não óbice de natureza material que se oponha às propostas de emenda à Constituição ora examinadas.

Ante o exposto, votamos pela **admissibilidade** da Proposta de Emenda à Constituição nº 122, de 2015, principal, bem como da Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2016, apensada.

Sala da Comissão, em 20 de junho de 2016.

Deputado COVATTI FILHO
Relator