

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## 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:** Deputado SÓSTENES  
CAVALCANTE

### 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 423, 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 423, 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<sup>1</sup>, via redução da contribuição sobre folha de salários prevista no art. 240 da CF, bem como das contribuições econômicas destinadas a entidades privadas<sup>2</sup>, 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

---

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

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

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.

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 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 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.**

Sala da Comissão, em        de        de 2019.

Deputado SÓSTENES CAVALCANTE  
Relator