

À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

EM 18/08/2015.

Senador Jorge Viana
1º Vice-Presidente

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 111, DE 2015

Altera o Artigo 62, § 1º, da Constituição Federal, que dispõe sobre as vedações à edição de medidas provisórias.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O § 1º do art. 62 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 62.....

§ 1º

V – que concorram para o desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Art. 2º Esta emenda constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

Justificação

A estabilidade do ambiente normativo é, sem dúvida alguma, elemento que reforça a noção de segurança jurídica. No campo dos investimentos privados, por exemplo, a segurança jurídica se afigura como ponto central para as decisões relativas sobre alocação de capitais. Ambientes de negócios contaminados pela insegurança jurídico-institucional colaboram, portanto, para o

baixo nível de inversão privada, com efeitos negativos sobre o próprio desenvolvimento econômico.

O contrato, como se sabe, é estrutura milenar que funda o direito privado (e também dele se utiliza o Estado), de maneira que preservar a sua estabilidade implica a estabilização das relações sociais, sobretudo no campo da economia.

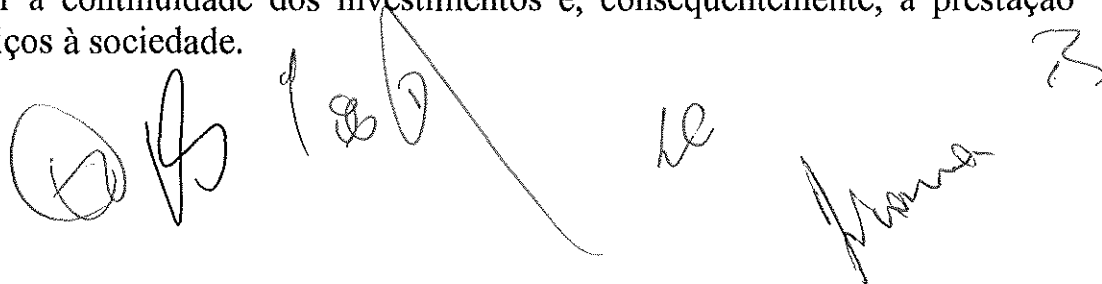
Nas economias em que há desafios fiscais, a participação do investimento produtivo privado se faz cada vez mais necessária, razão pela qual, devem ser superados todos os óbices institucionais que impeçam esses investimentos e o empreendedorismo. É uma das principais mazelas que dificultam a participação privada em projetos de desenvolvimento é justamente a incerteza quanto à mudança de regras legais relativas a investimentos.

Nos contratos em que o Estado opera no longo prazo com a iniciativa privada, vale dizer que deve ser mantido o equilíbrio econômico-financeiro durante toda a sua execução, sob pena de lesar a Administração ou resultar em prejuízos para o agente privado. Aliás, é esse o entendimento de Hely Lopes Meireles, em obra festejada pela doutrina brasileira, para quem:

“O equilíbrio financeiro, ou equilíbrio econômico, ou equação econômica, ou, ainda, equação financeira, do contrato administrativo é a relação estabelecida inicialmente pelas partes entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração do objeto do ajuste. Essa relação encargo-remuneração deve ser mantida durante toda a execução do contrato, a fim de que o contratado não venha a sofrer indevida redução nos lucros normais do empreendimento. Assim, ao usar do seu direito de alterar unilateralmente as cláusulas regulamentares do contrato administrativo, a Administração não pode violar o direito do contratado de ver mantida a equação financeira originariamente estabelecida, cabendo-lhe operar os necessários reajustes econômicos para o restabelecimento do equilíbrio financeiro.”

Observa-se ainda, conforme o texto acima, que o Poder Público não pode violar essa equação de equilíbrio econômico-financeiro, sob pena de inviabilizar políticas públicas importantes executadas sob a égide dos contratos. Ao vedar a edição de medidas provisórias que possam acarretar o desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, como pretende a presente PEC, estamos de fato ampliando a “blindagem” contra legislações provisórias e abruptas que ofereçam riscos aos empreendimentos produtivos e de longo prazo.

No caso das Parcerias Público-Privadas (PPP), por exemplo, importante instrumento para a captação de recursos privados de longo prazo na economia, o equilíbrio econômico-financeiro há que ser preservado como forma inclusive de assegurar a continuidade dos investimentos e, conseqüentemente, a prestação dos serviços à sociedade.



Handwritten signatures and initials at the bottom of the page, including a large signature on the left, a smaller one in the middle, and a stylized mark on the right.

Para ilustrar os efeitos nefastos das intervenções de medidas provisórias em relações contratuais, veja-se o caso da MP 579, de 2012, posteriormente convertida na Lei nº 12.783/2013, que alterou substancialmente as regras das concessões do setor elétrico. Segundo relatos técnicos, aquela MP desrespeitou contratos e direitos pactuados anteriormente, comprometendo o equilíbrio econômico-financeiro das relações entre o Estado e as concessionárias do setor.

Face ao exposto, estimamos que o Estado brasileiro avançará se, por meio de alteração constitucional, estivermos ampliando a segurança jurídica quanto às normas que versam sobre contratos. É o que pretendemos com a vedação à edição de medidas provisórias que operem desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, nos termos da presente Proposta de Emenda à Constituição.

Naturalmente, não se deseja que a legislação relativa a contratos se petrifique no ordenamento jurídico. E não é essa a finalidade desta proposta. Ao contrário, o que se deseja evitar é justamente a alteração repentina e abrupta de normas cujos impactos afetem o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Trata-se, pois, de uma PEC que estampa o princípio da “não surpresa” no campo contratual.

Logo, havendo necessidade de mudança na ordem legal de contratos, o Poder Legislativo está apto a avaliar e deliberar sobre a alteração pretendida, sempre por meio do debate democrático no processo legislativo comum. Garante-se, pois, aos cidadãos que as regras de Direito que regem os pactos só serão alteradas pela via congressual, submetidas à ampla discussão dos representantes políticos.

É bom que se diga que, no caso de medida provisória, os efeitos (positivos ou negativos) já vigoram desde a sua edição, sem que haja uma discussão prévia com os destinatários da norma ou com seus representantes no Legislativo. Ainda que os cidadãos e as instituições busquem o Judiciário para contestar a quebra do equilíbrio financeiro dos contratos, a medida provisória editada continuará produzindo efeitos até que haja decisão judicial para suspender sua eficácia. Em outras palavras, não temos, no ordenamento jurídico, uma proteção eficaz que reduza os riscos dos impactos das medidas provisórias em matérias relativas a contratos.

Com a proliferação de medidas provisórias e a diversidade de temas que têm abrangido, há risco real de que a legislação introduzida afete significativamente o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Admite-se, por exemplo, a chance de que uma medida provisória que altere a legislação tributária eleve os custos de determinada atividade, resultando na impossibilidade de as instituições do segmento cumprirem os contratos






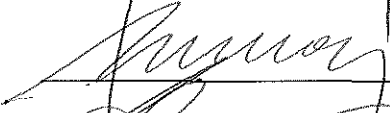
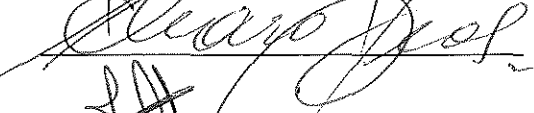
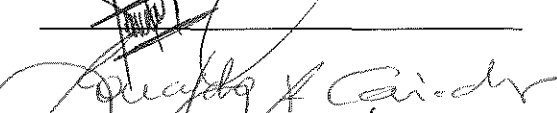

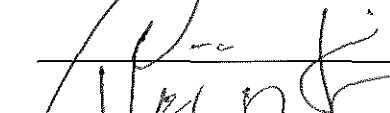
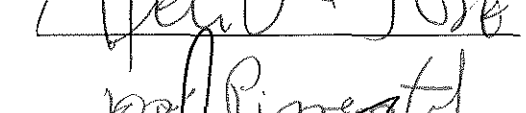
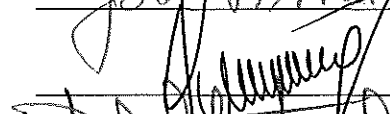
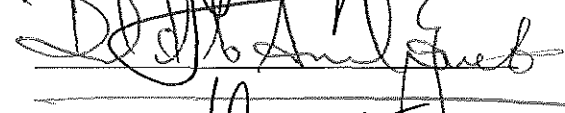
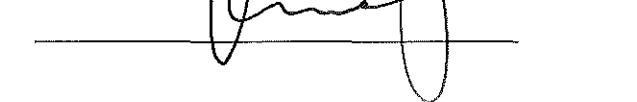
re



15

pactuados, em razão de alteração no equilíbrio econômico-financeiro. Tem-se, ainda, a possibilidade de que tal equilíbrio seja afetado por uma medida provisória que prejudique o ambiente concorrencial ou implemente "burocracias". Ressalte-se, por oportuno, que essas possibilidades decorrem justamente da ausência de uma avaliação mais consistente de impacto da ação legislativa no Brasil.

Estimamos, portanto, que a aprovação da presente PEC sinalizará, em nível constitucional, que o Estado brasileiro tem compromisso com a estabilidade de regras pactuadas entre agentes privados ou públicos, no âmbito dos contratos. Ademais, a garantia constitucional de que legislações provisórias e, que já produzem efeito desde sua edição, não serão utilizadas para afastar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos melhorará o ambiente de investimentos, pela eliminação de incertezas e redução de riscos, aspecto que incentiva a atividade produtiva, com geração de empregos e renda.

RENAN ALMEIDA
LUCIO OLIVEIRA
ALVARO DIAS
JOSE MEDeiros
RONALDO CAIADO
CASSIO CONNALLIMA
OMAR ALIL
HELIO JOSÉ
Acir GURGOZ
DELCIDIO AMARAL
JOSE SERRA

~~Handwritten signature~~

WALTER PINHEIRO

~~Handwritten signature~~

OTTO ALENCAR

Bruno Maggi

RICARDO FERRAZ

~~Handwritten signature~~

EDUARDO AMORIM

~~Handwritten signature~~

FLEXS RIBEIRO

JOSE VIANA

Simone Tebet

Paulo R. Frey

~~Handwritten signature~~

Davi Medunberg

Vicente Hugo (FLEXS PR-70)

~~Handwritten signature~~

GLABSON

Viníssa Germano

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

Luís W

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

Tebet

~~Handwritten signature~~

Paulo R. Frey