

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 241, DE 2016**

Dá nova redação ao inciso XXI, do Art. 22
da Constituição Federal.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado DANILO FORTE

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO LUIZ COUTO**I. RELATÓRIO**

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241/2016, enviada pelo Governo Interino de Michel Temer, limita a expansão dos gastos primários do Governo Federal nos próximos 20 anos à variação do IPCA (incisos I e II, do § 3º, do art. 102, do ADCT, propostos pelo art. 1º da PEC 241/16). Prevê a possibilidade de rever esse teto somente a partir do décimo ano, permitindo que o Governante de então possa enviar um projeto de lei que possibilite a ampliação dos gastos na sua proposta orçamentária (§ 7º, do art. 102, do ADCT, propostos pelo art. 1º da PEC).

A matéria em tela, ainda sugere a revogação do art. 2º da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, que versa sobre o cumprimento progressivo da União da aplicação de recursos percentuais mínimos em ações e serviços públicos de saúde.

A proposição, que tramita em regime especial, foi distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para pronunciamento sobre sua admissibilidade, nos termos dos artigos 32, inciso IV, alínea 'b', e 202 do Regimento Interno desta Casa. Nesta, o Parecer do Relator foi pela admissibilidade.



II. VOTO

Com a nova medida recomendada pela Exposição de Motivos Interministerial nº 0083/2016, por meio de PEC, os valores mínimos para Educação e Saúde passam a ser corrigidos tendo como base o que foi efetivamente gasto no ano anterior acrescido da inflação verificada (art. 104, do ADCT, propostos pelo art. 1º da PEC).

Na prática, ocorrerá a supressão das regras atuais que vinculam um percentual mínimo da arrecadação tributária da União para estas áreas (hoje, 18% para a educação e 15% para a saúde).

Nesse sentido, com a mudança da lógica de alocação dos recursos para os gastos primários - deixando de ter como referência a arrecadação e passando a ser o valor adotado no ano anterior atualizado pela variação da inflação – sendo a limitação prevista na PEC em caráter geral, o Congresso somente poderá destinar mais recursos para as áreas de saúde e educação, desde que promova cortes nas demais áreas. Porém, na prática, cai a obrigatoriedade de aplicação dos mínimos previstos atualmente.

Ademais, ao criar uma regra que engessa a margem alocativa da política fiscal em um horizonte temporal significativo, a PEC gerará graves repercussões na oferta de serviços públicos, nos investimentos do setor público e nos gastos sociais (em especial para Educação e Saúde), de forma permanente. Essa medida demonstra a opção por uma redução paulatina do papel do Estado, especialmente nas políticas de bem-estar social, priorizando a alocação de mais recursos para o pagamento de despesas financeiras – sobretudo aquelas relativas a juros e amortização da dívida pública.

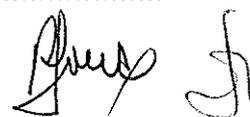
Tendo em vista tais propostas, vislumbramos a ofensa a “**Cláusula Pétrea**” e ao “**Princípio Constitucional do Não Retrocesso**”, conforme comentários abaixo:

- CLAÚSULA PÉTREA:

A Constituição define que são protegidas como cláusulas pétreas:

“Art. 60

.....



§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

Quanto aos direitos e garantias individuais, o art. 5º da mesma Constituição dispõe que:

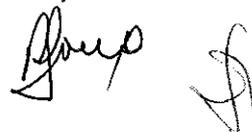
"Art. 5º

.....
§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte."

Diversos autores defendem que devem ser compreendidos como direitos fundamentais individuais, e conseqüentemente como Cláusulas Pétreas, não só aqueles que estão expressamente previstos de forma explícita em nossa Constituição, mas todos aqueles que são necessários para assegurar a liberdade, a vida em sociedade e a dignidade humana, aí entendendo-se os direitos sociais insculpidos no art. 6º da Carta.

A interpretação constitucional contemporânea busca superar a tendência jurídica anterior, de fazer-se uma leitura restritiva do inciso IV, do §4º, do art. 60, da Constituição, que queria dali excluir os direitos sociais. Diversos autores defendem que os direitos fundamentais sociais estão protegidos como cláusulas pétreas implícitas, como o jurista Paulo Bonavides:

"introduzida e positivada em grau máximo de intangibilidade no § 4º do art. 60, deve-se entender que a rigidez formal de proteção estabelecida em favor dos conteúdos ali introduzidos, nomeadamente os respeitantes às duas



acepções ora examinadas, não abrange apenas o teor material dos direitos da primeira geração, herdados pelo constitucionalismo contemporâneo, senão que se estende por igual aos direitos da segunda dimensão, a saber, os direitos sociais” (Bonavides, Paulo. Curso de Direito Constitucional, 24ª. ed, Malheiros Editores, São Paulo, 2009, p. 579-590.)

O Brasil tem feito enormes esforços para ampliar os investimentos em Educação e Saúde. A tentativa de abortar e reverter tais esforços contrariam frontalmente as conquistas sociais e constitucionais históricas, em especial a partir da Constituição de 1988 e dos últimos períodos de governo.

- Saúde como Cláusula Pétrea

Vários juristas reconhecem que, no exame sistêmico do texto constitucional, seria incompreensível garantir-se como cláusulas pétreas a vida e a integridade física do homem e não se garantir com a mesma eficácia de cláusula intocável a saúde, que, se destutelada, pode levar inclusive à morte. A proteção estatal da saúde decorre dos princípios adotados pela Carta e, como resultado, é limitação material implícita a impedir sua abolição, ou redução, por emenda constitucional.

Embora não haja decisão do STF especificamente a este respeito, há manifestações sobre o caráter “do direito à saúde como indissociável do direito à vida”, que são tomadas como argumentos em defesa da impossibilidade da redução dos gastos obrigatórios com a saúde.

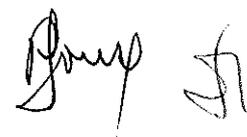
Citem-se como exemplo:

- Recurso Extraordinário - **RE 271.286-AgR**, Relator Min. **Celso de Mello**, julgamento em 12-9-2000, Segunda Turma, Plenário, *DJ* de 24-11-2000.

- Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada - **STA 175-AgR**, Relator Min. **Gilmar Mendes**, julgamento em 17-3-2010, Plenário, *DJE* de 30-4-2010.

- Educação como Cláusula Pétrea

O direito à Educação também se caracteriza como Cláusula Pétrea da Constituição, segundo o entendimento de variados juristas. Nessa concepção, a



educação passa a ser um direito fundamental essencial por estar diretamente vinculada à vida, à liberdade do ser humano e à dignidade. A educação possui um núcleo que se identifica com o chamado mínimo existencial ou mínimo vital, consistente nas prestações materiais necessárias para se usufruir de uma vida digna. É através da educação que o homem compreende a si mesmo e à sociedade ao seu redor. A educação é necessária para que a pessoa possa saber zelar por sua saúde e segurança bem como para que possa se desenvolver plenamente e atuar como membro da sociedade à qual pertence.

- PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO NÃO RETROCESSO:

Segundo o jurista Ingo Wolfgang Sarlet (*O Estado Social de Direito, a Proibição de Retrocesso e a Garantia Fundamental da Propriedade*), o princípio constitucional do não retrocesso, no âmbito do direito brasileiro, está implícito na Constituição Federal de 1988, e decorre do princípio do Estado democrático e social de direito, do princípio da dignidade da pessoa humana, do princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, da segurança jurídica, da proteção da confiança, entre outros.

Se a Constituição impõe ao Estado a realização de uma determinada tarefa – a criação de uma certa instituição, uma determinada alteração na ordem jurídica – então, quando ela seja levada a cabo, o resultado passa a ter a proteção direta da Constituição. O Estado não pode voltar atrás, não pode descumprir o que cumpriu, não pode tornar a colocar-se na situação de devedor. Quer isto dizer que, a partir do momento em que o Estado cumpre (total ou parcialmente) as tarefas constitucionalmente impostas para realizar um direito social, o respeito constitucional deste deixa de consistir (ou deixa de consistir apenas) numa obrigação positiva, para passar também a ser uma obrigação negativa. O Estado, que estava obrigado a atuar para dar satisfação ao direito social, **passa a estar obrigado a abster-se de atentar contra a realização dada ao direito social.**

Os princípios garantidores dos direitos sociais, notadamente os elencados acima e constituídos na Carta Magna, são também garantidores da proibição do retrocesso social, tese também defendida pelo jurista português J.J. Canotilho.



Há votos do Supremo Tribunal Federal reconhecendo o princípio, como na decisão abaixo:

[...] A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTAÇÃO 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, obstáculos 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, abstando-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados.- (ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125).

Assim, entendemos que a PEC ofende o inciso IV, do § 4º, do art. 60, da Constituição Federal:

“Art. 4º

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

.....

IV - os direitos e garantias individuais.”



Entendemos também que a PEC viola o “Princípio Constitucional do Não Retrocesso”, conforme comentários acima expostos.

Sendo assim, concluo o voto pela **INADMISSIBILIDADE** da Proposta de Emenda à Constituição nº 241/2016.

Sala da Comissão, em 09 de agosto de 2016.

Luz Albuquerque Couto
LUIZ ALBUQUERQUE COUTO
Deputado Federal PT/PB

Patrus Anenias

Maria do Rosário
Dep. Maria do Rosário