

# **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

## **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 241, DE 2016.**

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal.

AUTOR: Poder Executivo.

RELATOR: Deputado Danilo Forte.

### **VOTO EM SEPARADO**

**(Dos Srs. Chico Alencar e Ivan Valente)**

#### **I – RELATÓRIO**

A presente proposta acrescenta artigo ao ADCT para instituir, por vinte anos, o que ela chama de “Novo Regime Fiscal”. Tal regime consiste em fixar limite individualizado para a despesa primária total do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, compreendidos os órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta, os fundos e as fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público e as empresas estatais dependentes.

Esse limite, que será equivalente ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA/IBGE, será aplicado apenas às despesas “primárias”, que não incluem os gastos com juros e amortizações da dívida pública, que permanecem liberados.

Não se sujeitam também a este limite transferências constitucionais da União a estados e municípios referentes a royalties do petróleo, geração de energia elétrica, recursos minerais, Imposto de Renda, IPI, ITR, CIDE, Salário Educação, Fundo Constitucional do DF, e complementação ao FUNDEB.

Também não se sujeitam ao limite os créditos extraordinários, despesas com eleições, transferências obrigatórias, ou despesas com aumento de capital de empresas estatais não-dependentes.

A partir do décimo ano de vigência da PEC, o Poder Executivo pode, por Projeto de Lei, alterar o índice de correção do limite de crescimento dos gastos “primários”.

Caso tal limite seja descumprido, cada Poder ou órgão deverá congelar o gasto com servidores, impedindo, por exemplo, reajustes, planos de carreira, e também novos concursos públicos. A única ressalva é a concessão de reajustes sancionados antes da promulgação da PEC.

Também são congelados gastos com subsídios ou subvenções econômicas (por exemplo, recursos utilizados para subsidiar taxas de juros de financiamentos), e impedidas as desonerações tributárias.

A PEC prevê expressamente a revogação dos atuais pisos de recursos para a saúde e educação (inclusive para estados e municípios), que atualmente são relacionados à arrecadação tributária, e passam a ser reajustados apenas pela inflação.

Nos limites da competência da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, importa a análise da admissibilidade da proposta, atentando, portanto, para o cumprimento do disposto no art. 60 da Constituição Federal.

O Relator nessa Comissão entendeu que a PEC não ofende as cláusulas pétreas estabelecidas pela Constituição e concluiu pela admissibilidade da Proposta.

É o relatório.

## II – VOTO

Sabe-se que os direitos e garantias individuais não se encontram todos agrupados no artigo 5º da Carta Magna. Aliás, o próprio §2º desse artigo admite a existência de outros direitos e garantias, decorrentes dos princípios constitucionais ou de tratados internacionais.

Nessa esteira, destacam-se os artigos 6º, 196 e 205, todos da Constituição. O primeiro traz um rol de direitos sociais no qual estão incluídos, expressamente, saúde e educação:

Art. 6º São direitos sociais **a educação, a saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) (Grifo nosso.)

Já o artigo 196 trata especificamente do direito constitucional à saúde. Sua cabeça é cristalina ao estatuir o dever do Estado de prestar saúde a todos mediante políticas públicas:

Art. 196. **A saúde é direito de todos e dever do Estado**, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à

redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (Grifo nosso)

No mesmo diapasão, tem-se o artigo 205, no que tange ao direito à Educação:

Art. 205. **A educação, direito de todos e dever do Estado** e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (Grifo nosso)

É evidente a intenção protetora da Constituição Brasileira do direito do cidadão à prestação de serviços públicos pelo Estado e, em especial, de saúde e educação. Tal interpretação é direta nos dispositivos acima transcritos, mas também pode ser extraída da Constituição como um todo<sup>1</sup>, conforme o consagrado princípio hermenêutico da Unidade da Constituição.

A Proposta em análise fixa limite individualizado para a despesa primária total de todos os entes e órgãos públicos, em todos os poderes e esferas da federação, na administração direta e indireta, equivalente ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA. Por outro lado, tal limite não incide sobre os gastos com juros e amortizações da dívida pública, que permanecem liberados.

Na prática, tal limite pressiona o Estado a reduzir drasticamente investimentos na prestação de serviços públicos à população mais carente,

---

<sup>1</sup> A seguir, rol exemplificativo de dispositivos constitucionais que embasam essa exegese: Art. 1º, II e III; art. 3º, cabeça e incisos; art. 23, II e V; art. 30, VI e VII; art. 150, VI, c; art. 194; arts. 196 e seguintes; arts. 205 e seguintes; art. 227.

principalmente em saúde e educação, para continuar sustentando a pequena elite rentista brasileira.

Além disso, os limites constitucionais mínimos para investimento em saúde e educação, durante esse período de vinte anos, serão suspensos e passam a ser calculados como o limite do exercício anterior corrigido pelo IPCA – o que levará a uma redução drástica desses limites mínimos.

Trata-se de política neoliberal que, supostamente, implementa o chamado Estado mínimo. Mas apenas supostamente, pois, conforme texto do Professor de Filosofia Vladimir Safatle, publicado no Jornal Folha de São Paulo em 29/07/2016<sup>2</sup>, o plano neoliberal de Michel Temer torna o Estado mínimo somente para os mais necessitados, mas o mantém gigante para a elite rentista. A intenção do presidente interino, ao desmontar, o mais rápido possível, toda a estrutura de direitos trabalhistas e serviços públicos do Estado em nome da "austeridade", é simplesmente desresponsabilizar o Estado de fornecer serviços básicos a seus cidadãos para que essa elite possa pilhar melhor o dinheiro público.

Pois que ninguém se engane: o intuito da proposta é criar um Estado mínimo apenas para as classes mais baixas. Porque, enquanto o Estado é mínimo para estas, ele é generoso com aqueles que usam as leis para defender seus patrimônios e investimentos. Os mesmos bancos que pagam seus consultores para falar contra esses direitos não temem em recorrer ao Estado quando os negócios vão mal. Citibank, BNP/Paribas, Deutsche Bank que o digam.

Limitar o crescimento dos gastos sociais à inflação, como propõe a PEC, é um retrocesso histórico, e significa desprezar as urgentes necessidades de aumento nos gastos sociais, e a própria evolução da população, da economia, e das demandas por melhoria contínua dos serviços públicos. Desta forma, qualquer crescimento da arrecadação – resultante, por

---

<sup>2</sup> <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/vladimirsafatle/2016/07/1796381-muita-gente-fala-em-estado-minimo-e-gosta-de-ter-contas-pagas-pelo-governo.shtml> Acessado em 01/08/2016.

exemplo, do crescimento econômico – será destinado automaticamente para o gasto com a dívida pública.

Repete-se o eterno discurso de “conquistar a confiança dos mercados”, ou seja, que se houver cortes de gastos sociais (para fazer “superávit primário” e pagar a questionável dívida pública), os grandes bancos e investidores vão ficar “bonzinhos” (ter mais confiança no governo) e irão aceitar uma queda nos juros (na remuneração de seus títulos públicos). Porém, na realidade, escutamos este discurso há 20 anos, nos quais o país fez quase R\$ 1 TRILHÃO de “superávit primário”, e os juros continuam estratosféricos, especialmente em comparação à taxa vigente nos países desenvolvidos.

Não se deve limitar os gastos “primários” (ou seja, os gastos sociais), mas sim, os gastos com a dívida pública, que consomem mais de 40% do orçamento federal, e contam com fonte ilimitada de recursos: a emissão de mais títulos da dívida. Deve-se também tributar as grandes fortunas, latifúndios, e grandes rendas e lucros, o que permitiria financiar um maior gasto social.

Não bastasse essa verdadeira asfixia, por meio do corte de investimentos, dos sistemas de prestação de serviços públicos, em especial de saúde e educação, incorrendo em escabrosa violação a cláusulas pétreas da Constituição, a presente proposição vai gerar também sucateamento funcionalismo público como um todo caso aprovada. Isso porque, caso esse limite baixíssimo de gastos primários seja desrespeitado, serão impostas consequências gravíssimas ao funcionalismo público do respectivo ente. Neste caso, ficarão vedadas:

- A concessão de qualquer tipo de aumento ou reajuste – gerando perda do valor real da remuneração dos servidores públicos;
- A criação de cargos que gerem aumento de despesas – o que impedirá que o Estado acompanhe a demanda sempre crescente por serviços públicos de qualidade;

- A alteração da estrutura de carreira que gere aumento de despesa – o que impede que carreiras sejam gestadas de maneira mais adequada, incentivando uma melhor prestação de serviço à população pelos servidores públicos;
- A admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas reposições, desde que não acarretem aumento de despesa – o que, mais uma vez, impedirá que o Estado acompanhe a demanda sempre crescente por serviços públicos de qualidade;
- A realização de concurso público.

Cabe ressaltar que, ao falarmos em congelamento de salários de servidores públicos, não estamos falando de magnatas. Aliás, somos totalmente favoráveis a aplicação rigorosa do teto remuneratório constitucional a todos os servidores públicos. Estamos falando, isso sim, de pessoas humildes, que dependem de sua renda enquanto servidores para viverem dignamente.

A PEC 241/2016, encaminhada pelo governo interino de Michel Temer, caminha na mesma direção do PLP 257/2016, encaminhado pelo governo Dilma, e que também impõe limite para os gastos “primários”. A diferença é que, enquanto o PLP 257 previa o estabelecimento de um percentual do PIB para tal limite no âmbito da União, e um percentual da receita para estados e municípios – ou seja, tais percentuais seriam estabelecidos no futuro, podendo estar acima ou abaixo do gasto atual – a PEC 241 estabelece tal limite global apenas para a União, e tendo a inflação como indexador.

Em conjunto com o Projeto de Lei Complementar nº 257/2016, a presente proposta levará ao desmonte do funcionalismo público, em absoluta afronta ao princípio da continuidade da prestação dos serviços públicos.

A título de exemplo, conforme reportagem do jornal El País Brasil, publicada em 1º de agosto de 2016<sup>3</sup>, se aprovadas tais propostas, demissões em massa no Poder Judiciário ocorreriam. De acordo com o jornal, alguns dos Ministérios Públicos Estaduais terão de demitir todos os seus servidores e mais de 30% de seus promotores. No estado do Tocantins, 39 dos 42 núcleos da Defensoria Pública espalhados pelo interior teriam que ser fechados.

O desrespeito a tal princípio afronta direito fundamental dos cidadãos que dependem da prestação de serviços públicos, especialmente saúde e educação.

Por fim, de maneira a deixar ainda mais fundamentado o voto pela inadmissibilidade desta PEC, pode-se trazer à baila a violação ao princípio da vedação ao retrocesso em direitos sociais. Tal princípio tem como conteúdo, em suma, a proibição do legislador em reduzir, suprimir, diminuir, ainda que parcialmente, o direito social já materializado em âmbito legislativo e na consciência geral. Visto que tal PEC, na prática inviabiliza a prestação universal dos serviços de saúde e educação, tem-se grave violação a este princípio, restando inconteste a inadmissibilidade dessa proposição.

**Ante o exposto, não restam dúvidas de que a presente PEC afronta o art. 60, §4º, IV, da Constituição Federal, que trata da impossibilidade de deliberação de PEC que pretenda abolir ou restringir direitos e garantias individuais.**

---

<sup>3</sup> [http://brasil.elpais.com/brasil/2016/07/30/politica/1469839787\\_349415.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/07/30/politica/1469839787_349415.html) Acessado em 01/08/2016.



**Manifestamos, portanto, o voto contrário ao parecer do Relator, ou seja, pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição número 241, de 2016.**

Sala da Comissão, 2 de agosto de 2016.

**Deputado CHICO ALENCAR  
PSOL/RJ**

**Deputado IVAN VALENTE  
PSOL/SP**