

Nota Técnica WAA/SM n. 28/2016

Proposta de Emenda à Constituição n. 241/2016. Novo Regime Fiscal. Aprovação em primeiro turno na Câmara dos Deputados. Análise.

Trata-se de análise acerca da Proposta de Emenda à Constituição n. 241/2016 – PEC 241/2016, de autoria do Chefe do Poder Executivo Federal, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal.

Passa-se às considerações sobre a matéria.

1. Da legislação que rege as Propostas de Emenda à Constituição

Preliminarmente à análise da PEC 241/2016, cumpre elucidar que, diferentemente do poder constituinte originário – a Assembleia Nacional Constituinte convocada para elaborar a Constituição Federal promulgada em 1988 –, o poder constituinte reformador não possui autonomia ilimitada e incondicionada para modificar o texto constitucional.

De modo contrário, as propostas de alteração do texto constitucional submetem-se à disciplina do art. 60 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

- I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
- II - do Presidente da República;
- III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 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.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Consoante o artigo supracitado, para ser promulgada sem vício de constitucionalidade formal, a Proposta de Emenda à Constituição deve ser discutida e votada em dois turnos em cada uma das Casas do Congresso Nacional, exigindo-se, para a sua aprovação, o mínimo de 308 votos favoráveis na Câmara dos Deputados e 49 votos favoráveis no Senado Federal.

Quanto à tramitação das Propostas de Emenda à Constituição, especificamente a PEC 241/2016, cujo trâmite se iniciou na Câmara dos Deputados, pode-se estabelecer o seguinte passo a passo:

Na Câmara dos Deputados

- será despachada pelo Presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer (art. 202 do Regimento Interno¹);

- admitida a proposta, será criada Comissão Especial para proferir parecer à PEC 241/2015 (art. 202, § 2º do Regimento Interno), no prazo de quarenta sessões a partir de sua constituição. Somente nas primeiras dez sessões pode-se apresentar emendas à proposta em tramitação (art. 202, § 3º, do Regime Interno), sendo que cada emenda deve conter, no mínimo, a assinatura da terça parte dos Deputados;

- após a publicação do parecer da Comissão Especial e do interstício de duas sessões, a PEC será incluída na Ordem do Dia para ser submetida a dois turnos de discussão e votação, com o interstício mínimo de cinco sessões entre eles (art. 202, §§ 5º e 6º do Regimento Interno).

No Senado Federal

¹ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2017-2016.pdf>>. Acesso em 19/09/2016.

- parecer da proposta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em trinta dias contados a partir do despacho da Presidência (art. 356, *caput*, do Regimento Interno²). Cinco dias após a publicação do parecer, a matéria poderá ser incluída em Ordem do Dia (art. 357 do Regimento Interno);

- transcorrido o prazo sem que seja proferido parecer, a proposta será incluída na Ordem do Dia para a discussão em primeiro turno nas cinco sessões deliberativas ordinárias consecutivas (art. 358 do Regimento Interno);

- em ambas as hipóteses supracitadas, a apresentação de emendas deve estar acompanhada da assinatura de um terço dos membros do Senado; caso sejam apresentadas emendas, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania terá 30 dias para apreciação;

- após a divulgação do parecer sobre as emendas, a proposta poderá ser incluída em Ordem do Dia para ser submetida a dois turnos de discussão e votação com o interstício mínimo de cinco dias úteis entre eles (arts. 360 e 362 do Regimento Interno);

- para o segundo turno, será aberto o prazo de três sessões deliberativas ordinárias para discussão, quando poderão ser oferecidas emendas que não envolvam o mérito; uma vez apresentadas emendas, a matéria voltará à Comissão, para parecer em cinco dias improrrogáveis, após o que será incluída em Ordem do Dia, em fase de votação (arts. 363 e 364 do Regimento Interno);

- aprovada sem emendas, a proposta será remetida à Câmara dos Deputados; se emendada, será encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que terá o prazo de três dias para oferecer a redação final (arts. 365 do Regimento Interno);

- ultimada a aprovação da proposta no Senado, o fato será comunicado à Câmara dos Deputados para fins de convocação da sessão de promulgação da emenda (art. 369 do Regimento Interno).

Registra-se que a PEC 241/2016 recebeu parecer pela sua admissibilidade da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, bem como da Comissão Especial³ responsável pela análise do mérito.

Atualmente, a PEC 241/2016, com a redação dada pela Comissão Especial sob a forma de Substitutivo, encontra-se na fase de discussão e votação em dois turnos pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

² Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em 19/09/2016.

³ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1496778&filename=Tramitacao-PEC+241/2016>. Acesso em 19/09/2016.

Em primeiro turno, a PEC 241/2016 foi aprovada com 366 votos favoráveis e 111 contrários⁴.

No que se refere ao conteúdo, tem-se que, para estar em conformidade com a Constituição Federal, ou seja, não apresentar vício em razão da matéria, a Proposta de Emenda à Constituição não pode tender a abolir cláusulas que, por não estarem disponíveis ao poder reformador, são denominadas como pétreas.

A Constituição Federal elege como cláusulas pétreas: a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e as garantias individuais.

Feitas tais notas preliminares acerca do regime jurídico ao qual está sujeita a PEC 241, passa-se às considerações acerca do seu teor.

2. Da Proposta de Emenda à Constituição n. 241/2016

A PEC 241/2016 destina-se, consoante registrado em sua ementa, a alterar o Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias – ADCT para fazer constar o Novo Regime Fiscal no texto da Constituição Federal.

Nos termos em que proposto, o Novo Regime Fiscal trata-se, objetivamente, da fixação de um limite individualizado para despesa primária total – que é a despesa pública anterior ao pagamento dos juros e outros encargos da dívida pública – por um período equivalente a vinte exercícios financeiros.

Neste sentido é o teor dos arts. 101 e 102, incisos I a V, que a PEC 241/2016 almeja introduzir no ADCT:

Art. 101. Art. 101. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 102 a 109 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 102. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

II - do Supremo Tribunal Federal; do Superior Tribunal de Justiça; do Conselho Nacional de Justiça; da Justiça do Trabalho; da Justiça Federal; da Justiça Militar da União; da Justiça Eleitoral; e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

⁴ A votação está disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=7214&tipo=partido>>. Acesso em 17/10/2016.

III - do Senado Federal; da Câmara dos Deputados; e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

V - da Defensoria Pública da União.

(...)

No que se refere aos limites individualizados, tem-se que, para o exercício do ano de 2017, a PEC 241/2016 prevê que serão equivalentes à *despesa primária para no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2%*. Consoante o parecer do Relator na Comissão Especial, *essa regra já consta do texto básico aprovado pelo Congresso Nacional para a LDO 2017 e reflete as previsões tanto do Poder Executivo quanto do mercado.*

Para os exercícios subsequentes, a PEC 241/2016 prevê que o valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior será corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior ao qual se refere a lei orçamentária.

Nesse sentido é o teor do § 1º do art. 102 que a PEC 241/2016 almeja introduzir no ADCT:

Art. 102. (...)

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá: I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

(...)

Isso significa que, se aprovada a PEC 241/2016, os gastos públicos anuais a serem realizados nos próximos vinte anos estarão limitados ao teto da despesa primária referente ao exercício imediatamente anterior corrigido apenas pela variação do IPCA no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior ao qual se refere a lei orçamentária.

Observa-se que, ao término do décimo exercício financeiro a partir da vigência da Emenda Constitucional que instituir o Novo Regime

Fiscal, a PEC 241/2016 prevê a possibilidade de alteração do método de correção dos limites individualizados de despesa primária. A competência para tanto será privativa do Presidente da República, a ser exercida através de projeto de Lei Complementar, sendo admitida apenas uma alteração desta metodologia por mandato presidencial.

Há também a previsão de que, nos três primeiros anos do Novo Regime Fiscal, o Poder Executivo poderá ceder até 0,25% do seu próprio limite para compensar o excesso de despesas primárias dos demais Poderes e órgãos. A inclusão desta previsão, nos termos do parecer do Relator na Comissão Especial, deu-se porque *as projeções da despesa primária para os anos iniciais do Novo Regime Fiscal apontam chance significativa de descumprimento de limites pelos Poderes Legislativo e Judiciário e pelo MPU, em função de leis cujos efeitos sobre as despesas primárias obrigatórias se estenderão até 2019.*

Consoante a PEC 241/2016, a verificação do cumprimento do limite individualizado para a despesa primária deverá considerar o somatório das despesas que afetam o resultado primário no exercício, incluídos os restos a pagar referentes a despesas primárias, à exceção:

- do conjunto de transferências constitucionais, tais como: repartição de receitas advindas da exploração de petróleo, gás natural, recursos hídricos e minerais (art. 20, § 1º, da CF), repartição dos impostos estaduais, distrital e municipais arrecadados de forma unificada (art. 146, § único, III, da CF), repartição do imposto sobre o ouro (art. 153, § 5º), das receitas tributárias (arts. 157 a 159 da CF) e das cotas referentes ao salário-educação (art. 212, § 6º, da CF);

- das despesas referentes à manutenção da polícia civil, da polícia militar, do corpo de bombeiros militar e da execução dos serviços públicos no Distrito Federal (art. 21, XIV, da CF) e as referentes à complementação devida pela União para auxiliar na manutenção do desenvolvimento da educação básica nos demais entes da federação (art. 60, V, do ADCT);

- dos créditos extraordinários necessários ao atendimento de despesas imprevisíveis e urgentes como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 167, §3º, da CF);

- das despesas com a realização de eleições pela justiça eleitoral e com o aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

A PEC prevê, ainda, que o pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 poderá ser excluído da verificação do cumprimento dos limites em questão, até o montante de eventual excesso de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do exercício em relação à meta fixada na lei de diretrizes orçamentárias.

A adoção do limite individualizado para a despesa

primária total justifica-se, consoante a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) n. 83/2016, que acompanha a PEC 241/2016, nos seguintes termos:

(...)

4. A raiz do problema fiscal do Governo Federal está no crescimento acelerado da despesa pública primária. No período 2008-2015, essa despesa cresceu 51% acima da inflação, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5%. Torna-se, portanto, necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para conter a expansão da dívida pública. Esse é o objetivo desta Proposta de Emenda à Constituição.

(...)

9. O Novo Regime Fiscal, válido para União, terá duração de vinte anos. Esse é o tempo que consideramos necessário para transformar as instituições fiscais por meio de reformas que garantam que a dívida pública permaneça em patamar seguro. Tal regime consiste em fixar meta de expansão da despesa primária total, que terá crescimento real zero a partir do exercício subsequente ao de aprovação deste PEC, o que levará a uma queda substancial da despesa primária do governo central como porcentagem do PIB. Trata-se de mudar a trajetória do gasto público federal que, no período 1997-2015 apresentou crescimento médio de 5,8% ao ano acima da inflação.

(...)

Assim, sob a justificativa de que as políticas públicas adotadas nos últimos anos aumentaram os gastos presentes e futuros de forma desvinculada da receita, ainda que atrelada ao Produto Interno Bruto do Brasil, o Poder Executivo federal propõe alterar a Constituição Federal a fim de introduzir o limite de gasto público primário e mecanismos automáticos para o seu controle.

A EMI n. 83/2016 defende, ainda, que limitação do gasto público primário à correção pela inflação e as respectivas sanções aplicáveis diante do seu descumprimento constituem medidas necessárias para, em uma perspectiva social, *alavancar a capacidade da economia de gerar empregos e renda, bem como estimular a aplicação mais eficiente de recursos públicos*, contribuindo, *portanto, para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs brasileiros*.

Nessa esteira, passa-se a exigir que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (art. 108 do ADCT), prevendo-se ainda que as proposições legislativas (salvo medidas provisórias), quando acarretarem aumento de despesa ou renúncia de receita, serão suspensas por até 20 dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal (art. 109 do ADCT).

7

wagner.adv.br

Ocorre que, a despeito de a justificativa revestir-se de pretensa defesa à qualidade de vida da população brasileira, a verdade é que a PEC 241/2016 destina-se a relativizar o dever do Estado frente às despesas obrigatórias decorrentes de direitos inerentes ao funcionalismo público e, de forma mais gravosa, aos percentuais de investimento em saúde e educação.

3. Da relativização do dever do Estado frente às despesas obrigatórias decorrentes dos direitos do funcionalismo público

Não sendo observado o limite individual para a despesa primária, a PEC 241/2016 prevê que, até o final do exercício no qual houver o retorno da despesa ao respectivo limite, o Poder Executivo ou o órgão transgressor será penalizado através da aplicação das seguintes sanções (art. 104 da redação que a PEC 241/2016 almeja incluir no texto do ADCT):

- **Vedação à concessão, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;**

- **Vedação à criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;**

- **Vedação à alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;**

- **Vedação à admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;**

- **Vedação à realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;**

- **Vedação à criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;**

- **Vedação à criação de despesa obrigatória; e**

- **Vedação à adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a**

preservação do poder aquisitivo referida no art. 7º, *caput*, IV, da Constituição.

Cumprido destacar que, na redação dada à PEC 241/2016 pela Comissão Especial, quando descumprido qualquer dos limites individualizados por parte dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do *caput* do art. 102, as vedações aplicáveis sujeitam a todo o conjunto de órgãos referidos em cada inciso.

Isso significa, exemplificativamente, que, se descumprido o limite individualizado para despesa primária por parte do Supremo Tribunal Federal, sujeitar-se-ão às vedações cabíveis o Superior Tribunal de Justiça, o Conselho Nacional de Justiça, a Justiça do Trabalho, a Justiça Federal, a Justiça Militar da União, a Justiça Eleitoral e a Justiça do Distrito Federal e Territórios.

A PEC 241/2016 prevê, ainda, que:

- No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

Considerando a hipótese de o descumprimento do limite individualizado para a despesa primária decorrer da atuação do Poder Executivo, além das sanções supracitadas, ser-lhe-ão impostas, ainda, as seguintes restrições:

- Vedação à criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;

- Vedação à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Evidentemente que tais restrições importarão prejuízos, primeiramente, ao funcionalismo público e, em última análise, à toda a coletividade.

Isto porque o atendimento ao limite individualizado para a despesa primária total – a ser estabelecido anualmente através da correção monetária, pelo IPCA, do valor despendido nas mesmas despesas durante o ano anterior – decorrerá, necessariamente, da supressão dos direitos que ensejarem repercussão financeira.

É o caso, a título de exemplo, da vedação à concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação da remuneração de qualquer natureza, a qual inclui inclusive a revisão geral de remuneração que, a despeito de devida, não é concedida aos servidores públicos federais há mais de uma década.

Neste particular, cumpre observar que o art. 37, X, da Constituição Federal, enquanto norma instituída pelo legislador constituinte originário, não pode ter sua eficácia infirmada unicamente em razão do anseio do

legislador reformador. Por esse motivo, afigura-se inconstitucional a previsão que veda a concessão de revisão geral de remuneração aos servidores públicos federais em razão do descumprimento de qualquer dos limites individualizados.

Sobre as limitações impostas às Emendas Constitucionais para reformar a Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal dispõe:

“O poder constituinte derivado não é ilimitado, visto que se submete ao processo consignado no art. 60, § 2º e § 3º, da CF, bem assim aos limites materiais, circunstanciais e temporais dos parágrafos 1º, 4º e 5º do aludido artigo. A anterioridade da norma tributária, quando essa é gravosa, representa uma das garantias fundamentais do contribuinte, traduzindo uma limitação ao poder impositivo do Estado.” (RE 587.008, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 2-2-2011, Plenário, DJE de 6-5-2011, com repercussão geral.)

“A eficácia das regras jurídicas produzidas pelo poder constituinte (redundantemente chamado de ‘originário’) não está sujeita a nenhuma limitação normativa, seja de ordem material, seja formal, porque provém do exercício de um poder de fato ou suprapositivo. Já as normas produzidas pelo poder reformador, essas têm sua validade e eficácia condicionadas à legitimação que recebam da ordem constitucional. Daí a necessária obediência das emendas constitucionais às chamadas cláusulas pétreas.” (ADI 2.356-MC e ADI 2.362-MC, rel. p/ o ac. min. Ayres Britto, julgamento em 25-11-2010, Plenário, DJE de 19-5-2011.)

“O STF já assentou o entendimento de que é admissível a ação direta de inconstitucionalidade de emenda constitucional, quando se alega, na inicial, que esta contraria princípios imutáveis ou as chamadas cláusulas pétreas da Constituição originária (art. 60, § 4º, da CF). Precedente: ADI 939 (RTJ 151/755).” (ADI 1.946-MC, rel. min. Sydney Sanches, julgamento em 29-4-1999, Plenário, DJ de 14-9-2001.)

“O Congresso Nacional, no exercício de sua atividade constituinte derivada e no desempenho de sua função reformadora, está juridicamente subordinado à decisão do poder constituinte originário que, a par de restrições de ordem circunstancial, inibitórias do poder reformador (CF, art. 60, § 1º), identificou, em nosso sistema constitucional, um núcleo temático intangível e imune à ação revisora da instituição parlamentar. As limitações materiais explícitas, definidas no § 4º do art. 60 da Constituição da República, incidem diretamente sobre o poder de reforma conferido ao Poder Legislativo da União, inibindo-lhe o exercício nos pontos ali discriminados. A irreformabilidade desse núcleo temático, acaso desrespeitada, pode legitimar o controle normativo abstrato, e mesmo a

fiscalização jurisdicional concreta, de constitucionalidade.” (ADI 466, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 3-4-1991, Plenário, DJ de 10-5-1991.)

A situação agrava-se quando observado que a PEC introduz norma dispondo que *as disposições introduzidas pelo Novo Regime Fiscal não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário*, ou seja, encerra, em tese, o direito à discussão sobre as verbas cujo pagamento restou suspenso ou cancelado pela aplicação do Novo Regime Fiscal.

Diz-se “em tese” à medida que os direitos de petição e de livre apreciação de lesão ou ameaça de lesão a direito gozam do *status* de direito fundamental, sendo constitucionalmente protegido (art. 5º, XXXIV e XXXV, da CF).

Contudo, uma vez aprovada a PEC 241/2016, o Poder Judiciário tenderá a denegar quaisquer pedidos que almejem o adimplemento de obrigações ou direitos sonogados, o que fará, justamente, com fundamento nesta previsão do art. 107 a ser incluída no ADCT.

Sob outra perspectiva, ainda, as vedações elencadas pela PEC 241/2016 repercutirão diretamente na qualidade e eficiência dos serviços públicos que são prestados à população. Notoriamente, a vedação à realização de concursos públicos e à admissão e contratação a qualquer título importará na redução dos quadros funcionais que, atualmente, suportam com dignidade o volume de trabalho que lhes é imposto de forma superior às suas possibilidades.

Revela-se pouco eficaz, portanto, a ressalva constante da PEC 241/2016 referente às reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, à medida que a tendência é que estas decorram da concessão de aposentadorias ou pensões, as quais dão ensejo à instituição de benefícios previdenciários e não importam em redução da despesa primária total apta a autorizar o preenchimento do cargo vago.

Neste cenário teratológico, deve prevalecer a segurança jurídica e a proteção da confiança do cidadão, restando defeso aos Poderes da República, em sua atuação, desvirtuarem-se da boa-fé a fim de mitigar conquistas sociais já alcançadas no estrito cumprimento da ordem constitucional.

Não se pode olvidar, ademais, que, em seu art. 5º, § 2º, a Constituição Federal dispõe que *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*.

Assim, as legislações posteriores à ratificação de tratado versando sobre direitos fundamentais e que, com o teor deste, sejam conflitantes,

terão sua eficácia paralisada⁵. Merece destaque, nesse contexto, o teor da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o Pacto de São José da Costa Rica, ratificado pelo Estado Brasileiro, no que dispõe:

(...)

Reiterando que, de acordo com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, só pode ser realizado o ideal do ser humano livre, isento do temor e da miséria, se forem criadas condições que permitam a cada pessoa gozar dos seus direitos econômicos, sociais e culturais, bem como dos seus direitos civis e políticos; e

Considerando que a Terceira Conferência Interamericana Extraordinária (Buenos Aires, 1967) aprovou a incorporação à própria Carta da Organização de normas mais amplas sobre direitos econômicos, sociais e educacionais e resolveu que uma convenção interamericana sobre direitos humanos determinasse a estrutura, competência e processo dos órgãos encarregados dessa matéria,

(...)

Artigo 26 - Desenvolvimento Progressivo

Os Estados-Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais, e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.

Artigo 29 - Normas de Interpretação

Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de:

a) permitir a qualquer dos Estados-Partes, grupo ou pessoa, suprimir o gozo e exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista;

b) limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados-Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados;

c) excluir outros direitos e garantias que não são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática

⁵ RE 466343, Voto do Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgamento em 3.12.2008, DJe de 5.6.2009.

representativa de governo;

d) excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza.

Nesse contexto, tem-se que qualquer sanção aplicada em razão da ausência de equilíbrio atuarial, consoante alegado quando da proposição da PEC 241/2016, cujas razões limitam-se a problematizar a política de gestão dos recursos públicos adotada em governos anteriores, não pode e não deve ser repassada à coletividade através da imposição de restrições ao gozo de direitos já alcançados, sobretudo aqueles de natureza alimentar como são os remuneratórios – a exemplo da revisão geral de remuneração.

Faz-se possível, a partir de tais considerações, sustentar a inconstitucionalidade material do art. 104, incisos I a VII e § 3º, da redação que a PEC 241/2016 almeja incluir no ADCT, porquanto penalizam a população brasileira em manifesta violação à proibição de evolução reacionária ou de retrocesso social.

4. Da relativização do dever do Estado frente às despesas obrigatórias na saúde e na educação

Feitas as digressões quanto à natureza prejudicial da EC n. 241/2016 no que diz respeito à supressão de direitos inerentes ao funcionalismo público nas hipóteses de descumprimento dos limites individualizados para a despesa primária total, deve-se atentar ao fato de que tal diploma possui, de forma mais gravosa, inconstitucionalidades de natureza material quando dispõe:

Art. 1º. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 105. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição; e

II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 2º. Fica revogado o art. 2º da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015.

A PEC 241/2016, desse modo, refere-se especificamente às aplicações da União Federal em saúde e educação, que deixarão de ocorrer nos atuais percentuais mínimos, quais sejam: a aplicação em saúde deve corresponder

a, no mínimo, 15% da receita corrente líquida e a aplicação em educação, a, no mínimo, 18% da receita proveniente dos impostos⁶.

Uma vez aprovada a proposta, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão, no exercício de 2017, às aplicações mínimas. Contudo, nos exercícios posteriores, passarão a ocorrer de forma limitada ao valor das aplicações do exercício anterior corrigidas pela variação do IPCA apurada para o mesmo período.

Quanto ao ponto, cumpre observar que a Constituição promulgada em 1988 se destaca por introduzir capítulo específico aos direitos sociais no título destinado aos direitos e às garantias fundamentais, *in verbis*:

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)

Sobre a relevância dos direitos à saúde e à educação, o Supremo Tribunal Federal manifesta-se nos seguintes termos:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO A SAÚDE. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROSSEGUIMENTO DE JULGAMENTO. AUSÊNCIA DE INGERÊNCIA NO PODER DISCRICIONÁRIO DO PODER EXECUTIVO. ARTIGOS 2º, 6º E 196 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **1. O direito a saúde é**

⁶ Constituição Federal. Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...) § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015) (...) Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Emenda Constitucional n. 86/2015. Art. 2º. O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal será cumprido progressivamente, garantidos, no mínimo: I - 13,2% (treze inteiros e dois décimos por cento) da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; II - 13,7% (treze inteiros e sete décimos por cento) da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; III - 14,1% (quatorze inteiros e um décimo por cento) da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; IV - 14,5% (quatorze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; V - 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional.

prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. 2. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo. Precedentes. 3. Agravo regimental improvido. (AI 734487 AgR, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 03/08/2010, DJe-154 DIVULG 19-08-2010 PUBLIC 20-08-2010 EMENT VOL-02411-06 PP-01220 RT v. 99, n. 902, 2010, p. 158-162)

PACIENTE COM HIV/AIDS - PESSOA DESTITUÍDA DE RECURSOS FINANCEIROS - DIREITO À VIDA E À SAÚDE - FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS - DEVER CONSTITUCIONAL DO PODER PÚBLICO (CF, ARTS. 5º, CAPUT, E 196) - PRECEDENTES (STF) - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. O DIREITO À SAÚDE REPRESENTA CONSEQÜÊNCIA CONSTITUCIONAL INDISSOCIÁVEL DO DIREITO À VIDA. - **O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular - e implementar - políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir, aos cidadãos, inclusive àqueles portadores do vírus HIV, o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar. - O direito à saúde - além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas - representa conseqüência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. A INTERPRETAÇÃO DA NORMA PROGRAMÁTICA NÃO PODE TRANSFORMÁ- LA EM PROMESSA CONSTITUCIONAL INCONSEQÜENTE. - O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política - que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro - não pode converter-se em promessa constitucional inconseqüente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei**

Fundamental do Estado. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE MEDICAMENTOS A PESSOAS CARENTES. - O reconhecimento judicial da validade jurídica de programas de distribuição gratuita de medicamentos a pessoas carentes, inclusive àquelas portadoras do vírus HIV/AIDS, dá efetividade a preceitos fundamentais da Constituição da República (arts. 5º, caput, e 196) e representa, na concreção do seu alcance, um gesto reverente e solidário de apreço à vida e à saúde das pessoas, especialmente daquelas que nada têm e nada possuem, a não ser a consciência de sua própria humanidade e de sua essencial dignidade. Precedentes do STF. (RE 271286 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 12/09/2000, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJ 24-11-2000 PP-00101 EMENT VOL-02013-07 PP-01409)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CARÊNCIA DE PROFESSORES. UNIDADES DE ENSINO PÚBLICO. OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO. EDUCAÇÃO. DIREITO FUNDAMENTAL INDISPONÍVEL. DEVER DO ESTADO. ARTS. 205, 208, IV E 211, PARÁGRAFO 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. **1. A educação é um direito fundamental e indisponível dos indivíduos. É dever do Estado propiciar meios que viabilizem o seu exercício. Dever a ele imposto pelo preceito veiculado pelo artigo 205 da Constituição do Brasil. A omissão da Administração importa afronta à Constituição.** 2. O Supremo fixou entendimento no sentido de que "[a] educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental [...]. Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam essas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos políticos-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais impregnados de estatura constitucional". Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 594018 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 23/06/2009, DJe-148 DIVULG 06-08-2009 PUBLIC 07-08-2009 EMENT VOL-02368-11 PP-02360 RTJ VOL-00211-01 PP-00564 RMP n. 43, 2012, p. 217-225)

Agravo regimental no agravo de instrumento. Acesso à educação. Direito fundamental. Controle judicial. Ato administrativo ilegal. Possibilidade. Precedentes. **1. A**

16

wagner.adv.br

educação é direito fundamental do cidadão, assegurada pela Constituição da República, e deve não apenas ser preservada, mas, também, fomentada pelo Poder Público e pela sociedade, configurando a omissão estatal no cumprimento desse mister um comportamento que deve ser repellido pelo Poder Judiciário. 2. O Poder Judiciário pode efetuar o controle judicial dos atos administrativos quando ilegais ou abusivos. 3. Agravo regimental não provido. (AI 658491 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 20/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-088 DIVULG 04-05-2012 PUBLIC 07-05-2012 RT v. 101, n. 925, 2012, p. 612-627)

Além do reconhecimento enquanto parte dos direitos fundamentais, o posicionamento dos direitos sociais em capítulo próprio denota a sua relevância em uma nova ordem constitucional pautada pelo compromisso com a cidadania e a dignidade da pessoa humana, assegurando-lhes a plena eficácia em prol da construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Este é o compromisso insculpido no primeiro título da Constituição Federal de 1988, o qual é destinado aos princípios fundamentais do Estado Democrático do Brasil no que diz respeito aos seus fundamentos (art. 1º, incisos II e III, da CF)⁷ e aos seus objetivos (art. 3º, inciso I, da CF)⁸.

No que diz respeito à eficácia dos direitos sociais, o texto constitucional não deixa margem para dúvidas ao dispor que *as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata* (art. 5º, § 1º, da CF).

Disto decorre, necessariamente, o dever dos Poderes da República de pautar a sua atuação em estrita observância à garantia de máxima efetividade quando se tratar de matérias afetas a direitos e garantias fundamentais, notadamente quanto aos direitos sociais, posto que exigem prestações positivas do Estado.

Considerando o conjunto de fundamentos pelos quais os direitos sociais foram erigidos à categoria de direitos fundamentais e, portanto, cláusulas pétreas cuja tendência à restrição é absolutamente defesa ao poder constitucional reformador, exsurge a ideia de proibição de evolução reacionária ou de retrocesso social, pela qual se almeja a estabilidade e a constante evolução em

⁷ Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

⁸ Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

relação às conquistas dispostas no texto constitucional.

Trata-se da irredutibilidade dos direitos fundamentais sociais consolidados, os quais são passíveis de modificações somente quanto ao aumento do seu alcance, de modo a consolidar um patamar mínimo de continuidade.

Somando-se a esta interpretação que, por si só, já basta para vedar alterações legislativas que promovam o retrocesso social, há que se destacar o princípio da confiança legítima do padrão de proteção já alcançado.

Isto significa que, em um Estado efetivamente Democrático de Direito, cujos direitos fundamentais sociais são pilares do ordenamento jurídico, merece resguardo a confiança depositada pelo cidadão na constante persecução da isonomia material consubstanciada em normas garantidoras de direitos sociais sobre os quais versa a Constituição Federal, sobretudo as suas emendas.

A partir da interpretação dos direitos sociais enquanto decorrência da plena e máxima eficácia dos direitos fundamentais, faz-se pertinente sustentar a inconstitucionalidade material do art. 105 cuja redação a PEC 241/2016 almeja incluir no ADCT, porquanto se traduz em manifesto retrocesso aos patamares de aplicação e, conseqüentemente, garantia mínima à saúde e à educação.

Conclusões

Considerando o exposto, faz-se pertinente concluir que:

- A Proposta de Emenda à Constituição n. 241/2016 – PEC 241/2016 foi apresentado em 15/06/2016 ao Congresso Nacional pelo Presidente da República nos termos do art. 60, inciso II, da Constituição Federal.

- Considerando tratar-se de Proposta de Emenda à Constituição Federal, a PEC 241/2016 deve ser discutida e votada em dois turnos em cada uma das Casas do Congresso Nacional e exige, para ser aprovada, o mínimo de 308 votos na Câmara dos Deputados e 49 votos no Senado Federal em cada um dos turnos.

A apresentação de emendas deve ser acompanhada de um terço de assinaturas dos membros da respectiva Casa. Na Câmara dos Deputados, contudo, o prazo para apresentação de emendas à Comissão Especial instituída para análise da PEC 241/2016 encerrou-se em 13/09/2016.

- A despeito da justificativa apresentada na forma da EMI n. 83/2016 descrever a PEC 241/2016 como medida cuja adoção é imprescindível *para melhorar da qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs brasileiro*, a verdade é

que, ao incluir os arts. 101 a 109 no ADCT e revogar o art. 2º da EC n. 86/2016, o projeto destina-se a relativizar o dever do Estado frente às despesas obrigatórias com saúde e educação, bem como aquelas decorrentes da concessão de direitos inerentes ao funcionalismo público, as quais ensejam a citada rigidez orçamentária.

Assim, no mérito, o conjunto de medidas proposto pela PEC 241/2016 sob a denominação de Novo Regime Fiscal é extremamente prejudicial à população brasileira, seja no que diz respeito à supressão de aplicações mínimas nos direitos sociais fundamentais à saúde e à educação, seja no que se refere à precarização das condições de prestação dos serviços públicos.

Neste contexto, sugere-se, a critério do consulente, que atue junto aos parlamentares membros do Congresso Nacional – especialmente, nesse momento, dos membros da Comissão Especial da Câmara dos Deputados – a fim de impedir a aprovação do Novo Regime Fiscal.

Por fim, segue, ao final desta, esclarecimento simplificado sobre a matéria na forma de perguntas e respostas, a fim de facilitar a compreensão pelos servidores em geral.

É o que temos a anotar, s.m.j.

Santa Maria, 18 de outubro de 2016.

José Luis Wagner
OAB/DF 17.183

Luciana Rambo
OAB/RS 52.887

Valmir F. Vieira de Andrade
OAB/DF 26.778

PEC 241/2016: PERGUNTAS E RESPOSTAS

1) Por que é importante saber mais sobre a PEC 241/2016?

O primeiro aspecto a destacar é que a Proposta de Emenda Constitucional n. 241/2016, que institui o Novo Regime Fiscal, tem graves repercussões sobre a situação dos servidores públicos federais.

Em decorrência da proposta, **nos próximos 20 anos o Governo Federal não poderá ter aumentos reais em suas despesas com os servidores públicos, visto que os valores destinados para tal fim a cada ano devem corresponder aos do ano anterior, apenas acrescidos da inflação (medida pelo IPCA)**. Além disso, se não cumpridas as metas previstas no novo regime, fica proibida até mesmo a concessão de revisão geral de remuneração, bem como a realização de novos concursos públicos e criação de novos cargos.

Consequência disso será uma previsível perda de eficiência do serviço público, não apenas pela precarização da situação remuneratória dos servidores, mas também pelo engessamento da ampliação dos serviços públicos já existentes, enquanto a demanda é sempre crescente.

Não bastasse isso, as medidas afetarão também os cidadãos em geral: **a PEC traz sérias restrições aos patamares mínimos para os gastos em saúde e educação nos próximos 20 anos**. Uma vez aprovada, a consequência prática será a ausência de ampliação dos serviços prestados, o que se mostra alarmante diante do permanente crescimento da população e, portanto, da necessidade dos serviços nessas áreas.

Além disso, diferentemente do que ocorre hoje, os repasses de recursos para ambas as áreas não serão necessariamente beneficiados por eventuais aumentos nos impostos ou na arrecadação da União Federal. É que, ao invés de consistirem em percentual sobre as receitas da União, como funciona atualmente, **tais valores mínimos ficarão “congelados”: consistirão em valor fixo, equivalente às despesas do ano anterior, reajustadas pelo IPCA**.

Considerando que o IPCA é um índice que se destina a neutralizar os efeitos da inflação, isso significa que, na prática, nos próximos 20 anos os valores de investimento obrigatório em saúde e educação serão os mesmos, ainda que a população venha a crescer bastante e demandar mais serviços. Neste mesmo período, os gastos com os servidores públicos também deverão se manter iguais.

Estes fatos, por si só, demonstram a importância de estar a par das modificações propostas, que serão melhor explicadas abaixo.

2) No que consiste o “Novo Regime Fiscal” que o Governo pretende aprovar através da Proposta de Emenda Constitucional n. 241/2016?

O Novo Regime Fiscal consiste, basicamente, em mecanismo para a contenção de despesas do Governo Federal, aí abrangidos o Poder Executivo, o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, o Conselho Nacional de Justiça, a Justiça do Trabalho, a Justiça Federal, a Justiça Militar da União, a Justiça Eleitoral, a Justiça do Distrito Federal e Territórios, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, o Tribunal de Contas da União o Ministério Público da União, o Conselho Nacional do Ministério Público e a Defensoria Pública da União.

Este regime tem vigência prevista de 20 anos e consiste na fixação, para cada ano (exercício financeiro), de um limite individualizado para a despesa primária total.

Despesa primária total é a despesa pública anterior ao pagamento dos juros e outros encargos da dívida pública – ou seja, engloba as despesas com pessoal (remunerações, proventos e pensões), os benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social e também os benefícios assistenciais⁹. A PEC somente exclui do referido limite as seguintes despesas:

- do conjunto de transferências constitucionais, tais como: repartição de receitas advindas da exploração de petróleo, gás natural, recursos hídricos e minerais (art. 20, § 1º, da CF), repartição dos impostos estaduais, distrital e municipais arrecadados de forma unificada (art. 146, § único, III, da CF), repartição do imposto sobre o ouro (art. 153, § 5º), das receitas tributárias (arts. 157 a 159 da CF) e das cotas referentes ao salário-educação (art. 212, § 6º, da CF);

- das despesas referentes à manutenção da polícia civil, da polícia militar, do corpo de bombeiros militar e da execução dos serviços públicos no Distrito Federal (art. 21, XIV, da CF) e as referentes à complementação devida pela União para auxiliar na manutenção do desenvolvimento da educação básica nos demais entes da federação (art. 60, V, do ADCT);

- dos créditos extraordinários necessários ao atendimento de despesas imprevisíveis e urgentes como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 167, §3º, da CF);

- das despesas com a realização de eleições pela justiça eleitoral e com o aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

⁹ Disponível em

<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/246449/Apresenta%C3%A7%C3%A3o+RTN+Julho/c7bf4b85-36aa-4f9a-b018-e72689b41e60> e

<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/246449/Apresenta%C3%A7%C3%A3o+RTN+Julho/c7bf4b85-36aa-4f9a-b018-e72689b41e60>. Acesso em 29/09/2016.

As metas fixadas para a despesa primária são as seguintes:

- para o ano de 2017, a despesa será equivalente à despesa do ano de 2016, acrescida de correção de 7,2%;

- para os anos seguintes, a regra será a mesma: a despesa de cada ano deve equivaler à despesa do ano anterior, corrigida pelo IPCA.

Observa-se que há uma previsão na PEC no sentido de que, a partir do 10º ano de vigência do regime, o Presidente da República poderá alterar o método de correção dos limites acima previstos, através do encaminhamento de projeto de Lei Complementar sobre o tema. Trata-se de possibilidade, não de obrigação.

3) Se o Governo não observar os limites que foram referidos, o que acontece?

A PEC 241/2016 prevê medidas a serem aplicadas caso não sejam observados os limites antes referidos. Assim, uma vez não observada a limitação individual para a despesa primária, o Poder da República ou o órgão transgressor será penalizado através da aplicação conjunta das seguintes medidas:

a) Vedação à concessão, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, à exceção dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

b) Vedação à criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

c) Vedação à alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

d) Vedação à admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

e) Vedação à realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

f) Vedação à criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer

natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

g) Vedação à criação de despesa obrigatória; e

h) Vedação à adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no art. 7º, *caput*, IV, da Constituição.

i) no caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

Se o descumprimento dos limites decorrer da atuação do Poder Executivo, além das medidas acima, haverá ainda restrições adicionais:

j) vedação à criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;

k) vedação à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

4) Os reajustes que eventualmente não forem concedidos aos servidores neste período de 20 anos (tais como a revisão geral de remuneração, por exemplo) poderão ser pleiteados após o fim do Novo Regime Fiscal?

Não. A PEC tem previsão expressa no sentido de que as vedações introduzidas pelo Novo Regime Fiscal não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário.

5) Nesta redução da despesa primária do Governo, haverá outros setores especialmente afetados?

Sim. O Novo Regime Fiscal prevê ainda uma mudança das regras hoje vigentes em relação aos investimentos em **saúde e educação**.

É que, atualmente, os investimentos mínimos nessas duas áreas obedecem a uma determinação da Constituição Federal de ocorrerem nos seguintes patamares:

a) a aplicação em saúde deve corresponder a, no mínimo, 15% da receita corrente líquida;

b) a aplicação em educação deve corresponder a, no

23

mínimo, 18% da receita proveniente dos impostos.

Entretanto, na nova sistemática, durante 20 anos estas despesas mínimas ou obrigatórias ocorrerão, anualmente, no mesmo valor que foi gasto no ano anterior, corrigido apenas pelo IPCA (ressalvada a possibilidade de, após o 10º ano, o Presidente da República alterar a forma de correção).

6) Qual o andamento atual da proposta? A situação pode ser revertida?

A proposta, apresentada em 15/06/2016 pelo Poder Executivo, repete alguns termos de anterior projeto de lei que havia sido apresentado pelo mesmo Poder em 22/03/2016 (Projeto de Lei Complementar n. 257/2016), trazendo ainda outras previsões.

No tocante ao seu andamento, passa-se a fazer um relato simplificado do processo legislativo que deve ser seguido.

A PEC 241/2016 se encontra, atualmente, tramitando na **Câmara dos Deputados**, onde a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e a Comissão Especial já proferiram pareceres pela sua admissibilidade.

A proposta, com a redação dada pela Comissão Especial sob a forma de Substitutivo, encontra-se na fase de discussão e votação em dois turnos pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

São necessários 308 votos favoráveis, em cada turno, para que seja aprovada. **Em primeiro turno, a PEC 241/2016 foi aprovada com 366 votos favoráveis e 111 contrários.**

Cumprido tal procedimento e aprovada a PEC, será encaminhada ao **Senado Federal**.

Lá, será submetida inicialmente à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para que, em trinta dias, profira parecer sobre sua admissibilidade.

Cinco dias após a publicação do parecer, a matéria poderá ser incluída em Ordem do Dia para a discussão em primeiro turno nas cinco sessões consecutivas, prazo no qual poderão ser apresentadas emendas. Após a apresentação de emendas, a mesma Comissão terá 30 dias para apreciação.

Apresentado o parecer sobre as emendas, a proposta poderá ser incluída em Ordem do Dia para ser submetida a dois turnos de votação, com intervalo mínimo de cinco dias úteis entre eles. Em cada turno, serão necessários pelo menos 49 votos favoráveis para sua aprovação.

Uma vez aprovada a proposta no Senado, o fato será comunicado à Câmara dos Deputados para fins de convocação da sessão de promulgação da emenda.

Ou seja, este é o período que se tem para tentar a pressão política a fim de que a PEC 241/2016 não seja aprovada ou, então, para negociar junto aos parlamentares a apresentação e aprovação de emendas à proposta, nos prazos destinados a tanto. Observa-se que, tanto na Câmara quanto no Senado, a apresentação de emendas à PEC exige a assinatura de um terço dos integrantes da respectiva Casa.