



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-030

Tel. (21) 2240-5921/2060-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS (IAB)
Comissão de Direito Constitucional

Indicação n.º 074/2019

Indicante: Dr. Sérgio Sant'Anna

Relator: Dra. Leila Maria Bittencourt da Silva

Ementa: *Pela rejeição da PEC n.º 186/19. Não se trata de uma emenda, mas de um novo arcabouço constitucional não admissível por um poder constituinte derivado, sem previsão na Constituição em vigor. Conjunto de medidas incompatíveis com a CF; violação de normas programáticas da Constituição de 1988 pelo constituinte derivado, o legislador. Ofensa ao compromisso do legislador com as normas programáticas. Ofensa ao ajustamento das normas ao todo e aos objetivos expressos no artigo 3º e fundamentos dos artigos 1º e 2º da Constituição em vigor. Ofensa ao princípio da isonomia expressa no artigo 5º da CF. Violação do artigo 64, §4º, incisos I, II, IV. Pela rejeição da PEC186/19 e aprovação do auxílio emergencial em valores mais justos à população necessitada.*

Palavras-chave

Equilíbrio Fiscal. Constitucionalidade. Emenda. Revisão. Poder Constituinte Originário. Constituição Dirigente. Isonomia.

1 – DO RELATÓRIO

O IAB, por Indicação do Presidente da Comissão Permanente de Direito Constitucional, Sergio Sant'Anna, em face das regras nos artigos 167ºA e 167-8, com

WWT:



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Alameda Câmara, 210 - 3º andar - 20020-050

Tel. (21) 2240.3921/2240.3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

grave repercussão para o Estado e a sociedade, entendeu que é fundamental estudar à luz do arcabouço da Constituição federal promulgada em 05 de outubro de 1988, “notadamente em relação às consequências para o Estado brasileiro e os Direitos Fundamentais que consolidam o Estado do Bem-Estar Social neste país”, e para tanto apresentou Indicação de Parecer.

“Ementa da Indicação: Proposta de Emenda à Constituição no 186/19 no Senado da República que "Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências. Análise da Constitucionalidade. Palavras-Chave: Equilíbrio Fiscal. Seguridade Social. Análise da Constitucionalidade.”

Também chamada PEC Emergencial, foi apresentada pelo líder do Governo no Senado, Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE), para alterar o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências.

A Pec 186/19 altera os artigos 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 187, 168 e 169 da CF e 101 e 109 da ADCT, acrescenta à CF os artigos 164ª, 167_A, B, C, D, E, F, e G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários desvinculados parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual a enfrentar questões sociais e econômicas da pandemia do Covid-19.

O texto propõe três mudanças estruturais nas finanças públicas, segundo Indicação proposta de Parecer, todas com impactos sobre os direitos dos servidores públicos e junto à sociedade, a saber:

Just.



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 240, 5º andar - 20090-050

Tel. (21) 2240-3921/2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

1) *toma permanente o Teto de Gasto Público, de que trata a PEC 95, ou seja, o que seria para durar 20 anos seria aprofundado com possibilidade de sérios prejuízos aos Direitos Sociais e às políticas públicas.*

2) *extensão de sua aplicação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, o que poderia caracterizar violação ao pacto federativo.*

3) *vincula a aplicação do Teto de Gasto à chamada "Regra de Ouro", bem como veda que qualquer lei ou ato conceda ou autorize pagamento, com efeitos retroativos, de despesa com pessoal, qualquer que seja a natureza da parcela ou benefício, numa possibilidade de ingerência na atividade do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.*

É O PARECER

O texto aprovado pelos Senadores resulta da fusão de três PECs enviadas pelo governo federal em 2019: 1- a proposta que reformula o Pacto Federativo; 2- a PEC emergencial; 3- a PEC que desvincula o dinheiro dos fundos públicos.

Em lugar do que deveria ser a discussão de uma alteração à Constituição, o Senado aprovou em dois turnos, com intervalo de não mais que 24h, entre os dias 3 e 4 de março, a Proposta de Emenda Constitucional 186/2019, chamada de PEC Emergencial.

Ora, foi aprovada a PEC 186 sem o necessário debate. Os dois turnos em cada casa para aprovação de Emenda constitucional são limitações formais com único objetivo de que entre a primeira e a segunda votação houvesse um tempo suficiente para a opinião pública, a população em geral manifestar a sua vontade quanto à matéria e os parlamentares auscultarem a voz do povo e os diversos segmentos da sociedade pluralista e democrática no cumprimento fiel do mandato.

Não se tratou de dispositivo inútil, mas de tempo suficiente para decidir. Porém uma cláusula de calamidade pública incluída permite que gastos com o novo programa sem excluídos da “regra de ouro” (espécie de teto de endividamento público para financiar gastos correntes) e da meta de déficit primário que neste ano está fixada em 247,1 bilhões de reais, a PEC enviada para aprovação em duas votações na Câmara dos Deputados. *o excluiu a proposta inicial do Governo Federal de acabar com a vinculação constitucional de gastos com Educação e Saúde.*

JWB:



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 3º andar - 20020-030

Tel. (21) 2240-3921 / 2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

O valor do auxílio emergencial não está previsto na PEC 186, que apenas fixou limite total de gastos em R\$ 44 bilhões. Além disso, vincula a liberação do auxílio emergencial para 2021, fora dos limites do teto de gastos do Orçamento e do limite de endividamento da União, à aprovação das medidas de ajuste fiscal. Logo foi condicionada pelo Poder Executivo para retomada do auxílio emergencial, que socorreu mais de 60 milhões de brasileiros em 2020 durante a pandemia de covid-19.

A PEC 186 proíbe a vinculação de receitas a fundos e órgãos de maneira sutil. Para não se perceber, retira a expressão “de impostos” para proibir vinculação a qualquer receita posto que a Constituição federal já proíbe a vinculação e a lei agora tem como exceções aos investimentos em saúde e educação. Em outro dispositivo proíbe a criação de novos fundos.

QUANTO À TEORIA CONSTITUCIONAL

Não há análise de texto constitucional apartado do contexto histórico, teórico e metodológico na esteira de Canotilho. Não se pode analisar uma norma constitucional isoladamente apartada do todo.

Assim também nos tribunais italianos e na Alemanha houve compreensão expressa da importância das normas programáticas na aplicabilidade das normas.

Daí a inquestionável aplicabilidade de normas programáticas, que vinculam o legislador aos fins constitucionais. Vez que a Constituição de nosso país é Constituição dirigente, isto é, preme de normas programáticas. Estas nada mais são que um compromisso do legislador com a direção prevista no Texto Básico. Constituição dirigente não é garantia de direitos apenas do presente texto, mas a direção para o futuro de modo objetivo e não ao sabor dos ventos e interesses de momento ou de grupo que assume o poder, seja qual for tão comum ao populismo tupiniquim e latino.

Norma programáticas são indicações de interpretação de qualquer norma, é compromisso do legislador, direção para criação das políticas públicas, acenos de condutas para os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Constituição dirigente é carregada de normas com tarefas e direções a serem seguidas e em sentido oposto a ação será contrária ao pactuado em 1988, que definiu fins e programas.

Constituição não busca o nirvana inacessível, mas o descompasso entre *normas abstratas e problemas concretos tem de ser ultrapassado pela aplicação das normas,*

JWB:



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 3º andar - 20020-030

Tels. (21) 2240-3921 / 2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

conforme sugerem as lições de Canotilho, e nisto está a indicação de tarefas e rumos das normas de programa ou programáticas. (J. Gomes Canotilho, *El Derecho Constitucional como um compromisso permanentemente renovado*, in Anuário de Derecho Constitucional y Parlamentario, (1998), p. 26 a 29; 32 a 34; Direito Constitucional e teoria da Constituição 4a ed.; do mesmo autor *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra, Almedina, 7ª ed.)

Ressalta o Relator da PEC em comentário, que um dos principais objetivos é “estabelecer a obrigação dos entes federados de, por meio de suas políticas fiscais, assegurarem a sustentabilidade da dívida pública, devendo tal orientação se refletir nos planos e orçamentos elaborados e executados”

Ora, é o próprio relator que traça o objetivo da PEC. Sustentar a dívida pública nunca foi objetivo das emendas às constituições, que como elemento de estabilização do texto constitucional não são instrumentos de política de governo, mas de limites à atuação do governo e dos poderes da República.

Uma Constituição não pode ser canteiro de obras em que se reparte, divide e distribui conforme conveniências de momento, governo. A melhor doutrina constitucional estrangeira e nacional alerta para não subverter a ordem constitucional com reformas que não são pontuais conforme a Emenda para se inserir no âmbito de golpe branco. Não se muda as regras do jogo depois de ele começado.

Soluções econômicas tem sido a tônica em todo mundo, apesar da crise em que todos os países mergulharam, verifica-se a construção de políticas públicas.

Os elementos ideológicos de uma Constituição são as normas que traduzem os compromissos entre o Estado individualista e o Estado social. São por exemplo *os direitos sociais, da Ordem Econômica e Financeira e da Ordem Social*. Alterações profundas nestes elementos implicam em criar novo Estado.

O desmantelamento do Estado brasileiro na sua estrutura de prestação de serviços à população no traço marcante rebaixaria a atuação estatal em serviços essenciais transformando a face ideológica do Estado, o que indica a fundação de um novo Estado, de Estado social para Estado mínimo, somente permitido por um poder constituinte originário. Nunca pelo poder constituinte derivado, isto é, por meio de Emenda que só pode ter por objeto uma alteração pontual.

Emenda à Constituição não é Revisão nem nova Constituição que crie um novo Estado que não foi a opção do constituinte de 1988. Poder constituinte derivado, legislador,



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 3º andar - 20090-050

Tels (21) 2240-3921/2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

está compromissado com a Constituição dirigente que acena e aponta direções e tarefas a serem seguidas por todos.

Os elementos ideológicos do Estado são elementos imodificáveis porque a sua alteração constituiria a mudança de regras do jogo depois de ele começado. Vale dizer que uma alteração tão grande é a forma sutil e ardilosa de refazer uma Constituição, de fundar um novo Estado como só é possível com as Assembleias Constituintes ou em Golpes de Estado. No caso da famigerada emenda em discussão, como tantas outras, tenta transformar o Estado socia em Estado mínimo.

Urge atenção maior com o fato que em 1969 a Constituição sofreu uma Emenda que mais teve caráter de Constituição inorgânica e atípica em face de ter reformado o texto constitucional de 1967 em inúmeros artigos para recrudescer os mecanismos autoritários.

Hoje o Poder Executivo sem condições políticas e intelectuais de enfrentar uma crise econômica internacional de natureza grave prefere novamente reformar o Texto Constitucional de modo a desfigurar a espinha dorsal que deu o traço ideológico de uma Constituição dirigente para inserir um Estado mínimo, desfigurando a federação, conforme todo período autoritário faz, e o Brasil já o fez por duas ocasiões nas décadas de 30 e de 60, além de ofensa à separação dos poderes.

Ao tentar apresentar uma reforma substancial de inúmeros artigos desmantela o arcabouço constitucional usando uma Emenda anômala como Emenda sob o manto de uma pretensa constitucionalidade para dar uma nova roupagem jurídica à República Federativa do Brasil escapando da impossível Assembleia Constituinte inviável por motivos políticos e jurídicos.

Por fim violado também está o artigo 60§4º que *veda deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.*

EFEITOS SOCIAIS RESULTANTES DOS ASPECTOS JURÍDICOS

A presente Proposta de alteração constitucional é parte de uma Reforma Administrativa que tenta transformar o Estado social para inserir em Estado de natureza diversa da opção do constituinte de 1988.

No momento em que toda a nação encontra-se envolvida com uma pandemia acelerada no país, em número alarmante de mortes e colapso do sistema de saúde, o Poder Executivo decide exatamente realizar uma verdadeira mudança nos padrões brasileiros e nas relações entre cidadão e Estado, em votações urgentes para alteração de texto



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20090-050

Tels. (21) 2240.3921 / 2240.3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

constitucional de Constituição rígida, isto é, que construiu obstáculos às emendas para dar ênfase à supremacia constitucional em face das demais leis e possíveis alterações que servem aos governantes e não aos governados.

A Proposta em discussão coloca no mesmo bojo assuntos do funcionalismo público, teto de gastos públicos, reduzindo direitos de pronto, congelamento de carreiras. Ela altera outros pontos previstos no ordenamento jurídico brasileiro, conforme por exemplo as regras das carreiras do serviço público e de carreiras típicas de Estado.

Na relação entre despesas correntes e receitas correntes se superar 95%, resultará na impossibilidade de conceder vantagens, aumentos, reajustes ou adequações de remuneração, assim como criar novos cargos, convocar concursos públicos ou alterar a estrutura de um órgão.

Sem possibilidade de novos concursos públicos será o fim do ciclo natural de renovação de quadros no poder público e por consequência as agências reguladoras, hoje deficitárias em número de servidores, seriam esvaziadas em face de opções pela aposentadoria ou migração para a esfera privada, do que resulta na concentração de maior carga de trabalho para os servidores. Disto resultaria a falta de interesse para maior especialização por exemplo em pesquisas e estudos nas áreas petrolíferas, de medicamentos, produtos naturais farmacológicos, curas e doenças. O Estado deixaria de prestar relevante serviço com prejuízos à população.

Pelo exposto as alterações do Texto Básico são lesivas, ainda que se pertinente o argumento do tamanho da máquina pública, este não pode ignorar o papel do Estado na fiscalização e promoção de políticas públicas autorizadas pela CF de 1988 que nos oferece uma Constituição dirigente capaz de propiciar o avanço da sociedade.

A CF de 1988 não acenou em para retrocessos nem mesmo de interrupção dos avanços.

A PEC também *muda regras para vinculação de receitas*, liberando fatias do Orçamento que hoje são destinadas exclusivamente a certas áreas. Atualmente, a Constituição proíbe, salvo exceções, a vinculação de receitas tributárias. A PEC toca nessa estrutura e estende a vedação para todos os tipos de receita e expandindo as exceções, por exemplo para vinculação de receitas para serviços de administração tributária, que passa a ser proibida.

O art. 6º da Constituição (CF) inscreve um parágrafo único que condiciona a garantia de direitos sociais ao equilíbrio fiscal: “Será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional”. Assim sendo, todos os direitos sociais



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 3º andar - 20020-030

Tel. (21) 2240.3924 / 2240.3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

trazidos a rol no Art. 6º da CF (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) permanecerão condicionados a um conceito de “*equilíbrio fiscal*”, vale dizer que ficarão subordinados, via Constituição federal, ao pagamento da questionável dívida pública que nunca foi devidamente auditada, como manda a CF.

A PEC nº 186 ao manter o privilégio dos gastos da dívida pública e a autorização para o “ajuste fiscal” automático, acompanhado da necessidade de um superávit fiscal de pelo menos 5% das receitas correntes por todos os entes da Federação, mantém a submissão dos direitos sociais aos gastos financeiros. Submissão que reduz direitos sociais expressos na Constituição, dando à despesa com a chamada dívida pública um tratamento diferenciado de todos os outros gastos públicos. Ora neste aspecto a PEC em comendo subverte a lógica da CF/88, tanto mais que esta dívida nunca foi auditada e assim serve de alimento a outros instrumentos financeiros. Não alimenta as necessidades sociais, mas alimenta um sistema financeiro.

De outro modo te o texto anterior à votação do Senado rezava que a concessão de aumento, vantagem ou reajuste a servidores seria vedada quando ultrapassado o limite de despesas, mas previa duas exceções: casos derivados de sentença judicial transitada em julgado e aqueles decorrentes dos atos ‘anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional’. No entanto o trecho delimitava o alcance do gatilho: o entendimento era que todos os reajustes aprovados e sancionados após 15 de dezembro de 2016 podiam ser suspensos pelo “freio” contido na emenda constitucional.

Porém o texto foi mudado e aprovada de modo sutil do texto gerando impacto imenso e mas bilionário. O trecho referente aos reajustes decorrentes que dizia “de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional” foi substituído por “*determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo*”.

Assim os, reajustes aprovados após 15 de dezembro de 2016, mas antes do acionado dos gatilhos, poderão ser concedidos sem obstáculo. A alteração beneficia os militares das Forças Armadas porque eles tiveram uma reestruturação de carreira, com aumentos salariais, aprovada em dezembro de 2019. Essa lei tem parcelas de reajustes em remunerações e adicionais a serem pagos à categoria que vão entrar em vigor no início de 2022 e 2023.

No início do ano próximo, a previsão de aumento, nos percentuais do adicional de habilitação, pago a militares que concluem os cursos para se aperfeiçoar na carreira. Hoje, os adicionais vão de 12% a 54% sobre o soldo. A partir do próximo ano, 2022, o percentual máximo chegará a 66%, passando a até 73% no início de 2023.



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210 - 3º andar - 20020-030

Tel. (21) 2240-3921/2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

Na data da aprovação da lei, o impacto previsto com o aumento do adicional de habilitação era de R\$ 5,20 bilhões em 2022 e de R\$ 6,44 bilhões em 2023. Para garantir que possam ser implementados mesmo com o acionamento dos gatilhos, outros artigos da emenda do teto que tratam de criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, também receberam alteração da redação.

Cumpra lembrar que os militares foram uma das categorias que obtiveram aumentos no atual período presidencial que além disso deu aval ao reajuste concedido às polícias do Distrito Federal, suportados com recursos federais por meio do Fundo Constitucional do DF enquanto outras categorias do Executivo tiveram o último reajuste no início de 2017 assim como o Judiciário Federal e o Ministério Público da União, no início de 2019 (última parcela remanescente de um aumento aprovado ainda em 2016).

Tudo isso denota que a PEC privilegia uns em detrimento de outros com *violação da isonomia expressa na Constituição Federal*.

Situação mais grave é reduzir direitos em momento especial de pandemia, sem o debate necessário junto à opinião pública e a sociedade civil organizada.

São normas de programa da Constituição federal de 1988: art. 1º indissolubilidade da federação; inciso II dignidade da pessoa humana; inciso IV- valores sociais do trabalho; art. 2º separação de poderes que impede ingerência do poder Executivo no Judiciário e no Legislativo; artigos 3º 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.

Vincular as receitas tem a ver com a vinculação do Estado, que foi criado e constitucionalizado para cumprir com seus fundamentos e suas finalidades. Se o Estado não fizer isso não se vincula aos fundamentos do artigo 1º e nem aos objetivos expressos no artigo 3º.

Ora a PEC 186 clarifica o privilégio da chamada dívida pública sobre todos os outros gastos e investimentos orçamentários, contrariando a lógica da CF/88. Assim deslembreados a dignidade da pessoa humana (Art. 1º da CF) e os objetivos fundamentais declarados no Art. 3º da CF.

Para cumprir o ajuste fiscal e a meta de superávit fiscal de pelo menos 5% das receitas correntes, que passam a constar do texto constitucional caso a PEC 186 seja aprovada, os gastos necessários ao desenvolvimento socioeconômico, ao atendimento aos direitos sociais e à manutenção do Estado terão que ser cortados e ativos públicos serão



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210. 5º andar - 20020-050

Fols. (21) 2240.3921/2240.3473

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

vendidos, tudo isso para que sobrem mais recursos para o pagamento da chamada *dívida pública*.

O privilégio com a dívida pública fica nítido ao longo de vários dispositivos, como por exemplo no artigo 163.VIII *como a sustentabilidade da dívida, especificando: a) indicadores de sua apuração; b) os níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; c) a trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; d) as medidas de ajuste, suspensões e vedações; e) o planejamento de alienação de ativos com vistas à reduzir o montante da dívida. Ao § único dispõe que a "lei complementar de que trata o inciso VIII pode autorizar que se aplique às vedações previstas no art. 167-A."* (NR)

Ora, o privilégio do gasto com a dívida não deixa dívida também no Art. 164-A inscrito na PEC 186, submetendo todos os entes federados a manter a sustentabilidade da dívida, o que para tal desiderato exigirá cortes de outros gastos para que a dívida seja paga conforme explicita: *"Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do art. 163. Ainda dispõe que "a elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida."*

A maisinada expressão "ajuste fiscal" é usada para aprovar decisões que alteram o escopo da CF 1988 sem o respectivo debate e escolha consciente da população inviabilizando investimentos sociais

1) torna permanente o Teto de Gasto Público, de que trata a PEC 95, ou seja, o que seria para durar 20 anos seria aprofundado com possibilidade de sérios prejuízos aos Direitos Sociais e às políticas públicas.

2) extensão de sua aplicação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, o que poderia caracterizar violação ao pacto federativo, indissolúvel no artigo 1º da CF,

3) vincula a aplicação do Teto de Gasto à chamada "Regra de Ouro", bem como veda que qualquer lei ou ato conceda ou autorize pagamento, com efeitos retroativos, de despesa com pessoal, qualquer que seja a natureza da parcela ou benefício, numa possibilidade de ingerência na atividade do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

Medida desnecessária, pois existe disposição constitucional que impõe reserva de lei para a fixação e alteração da remuneração e subsídio dos agentes públicos (art. 37, inciso X, da CF).



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 3º andar - 20020-030

Tels. (21) 2240.3921/2240.3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

Texto em discussão desconsidera indevidamente a responsabilidade civil do Estado ao vedar qualquer pagamento com efeitos retroativos, o que significa permissão para que o Estado não se responsabilize por eventuais danos causados aos agentes públicos.

Neste caso há ofensa à **separação dos Poderes** pois permite que o Poder Público negue cumprimento às decisões judiciais em relação aos dispositivos constitucionais.

Apesar de retirada da medida que desvinculava o piso para saúde e educação, por conta do protesto de amplas entidades do setor e da sociedade organizada, a PEC 186 torna-se um ataque aos direitos dos servidores públicos da União, estados e município.

Trata-se de ajuste fiscal em prejuízo dos direitos sociais quando possibilita que os governos possam congelar salários e direitos se as despesas correntes chegarem ao limite de 95%.

Também age contra o funcionalismo ao permitir inserir no gasto de pessoal os custos com aposentadoria e pensão do que resulta na cláusula de desequilíbrio.

Quanto aos serviços públicos

A PEC aprovada no Senado prevê gatilhos que congelam salários, promoções, abonos e outros direitos e benefícios dos servidores públicos, investimentos e concursos.

No âmbito federal, quando a relação entre as despesas obrigatórias sujeitas ao teto de gastos (Emenda Constitucional 95) e as despesas totais supere 95%, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público *deverão vedar reajuste de salário para o funcionalismo, realização de concursos públicos, criação de despesas obrigatórias e lançamento de linhas de financiamento ou renegociação de dívidas. Portanto é um aceno, direção aos demais poderes, a ser seguida. Neste caso regra facultativa a ser seguida pelos Estados e municípios.* Será possível acionar as medidas de contenção de gastos quando a relação entre despesas correntes e receitas correntes atingir 85%, e a implementação dependerá somente dos atos do Executivo com vigência imediata.

Será permitido, segundo a PEC em análise, o uso do superávit financeiro de fundos públicos para amortizar a dívida pública de União, estados e municípios. Se não houver dívida a ser paga, o recurso poderá ser aplicado livremente.

O texto aprovado no Senado Federal prevê diminuição de incentivos e benefícios tributários existentes. O Presidente da República, em até seis meses após a promulgação da emenda constitucional, deverá apresentar o plano de redução gradual desse tipo de benefício, salvo os programas como o subsídio a produtos da cesta básica, o Simples, a



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 240, 5º andar, 20020-050

Tels. (21) 2240-3924 / 2240-3473

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

Zona Franca de Manaus, a produtos da cesta básica e o financiamento estudantil para alunos do ensino superior.

Quanto à calamidade pública

O texto aprovado previu um *regime orçamentário excepcional para situações de calamidade pública*, conforme a pandemia. A partir da decretação de calamidade pública pelo Presidente da República e aprovada pelo Congresso institui-se o regime extraordinário.

Na vigência dessa circunstância excepcional a *União adotara regras extraordinárias de política fiscal e financeira e de contratações para atender as necessidades do país*, somente caso a urgência seja incompatível com o regime regular.

O uso e abuso da situação decretada de calamidade pública, inscrita no texto em face da pandemia, deveria ser introduzida em lei e não na Constituição.

A contenção fiscal sob justificativa que compensaria o aumento de despesas sob justificadas do momento, implica especialmente que dispositivos são acionados quando os gastos do poder público atingirem um determinado patamar. Esses dispositivos, os “gatilhos”, passam a ser permanentes e válidos para todas as situações de estado de calamidade pública decretada e não apenas referente à pandemia de covid-19.

As normas e atos do poder executivo exclusivos para enfrentamento de calamidade e suas consequentes prejuízos sociais e econômicos ficam liberados das limitações legais se não incorrem em despesa obrigatória de caráter continuado, dentre elas as regras de suspensão da proibição de concessão ou ampliação de benefício tributário que possa gerar renúncia de receita, ainda ficarão suspensas as limitações e condições para contratação de operações de crédito e permite adotar a contratação simplificada de pessoal em caráter temporário e emergente, além de obras, serviços e compras; *suspensa a proibição das pessoas jurídicas em débito com o sistema de seguridade social assinarem contratos com o poder público.*

O *superávit financeiro apurado em 31 de dezembro do ano anterior* poderá ser destinado à *cobertura de despesas com medidas de combate à calamidade pública, além do pagamento da dívida pública e de outras suspensões, dispensas e afastamentos aplicados na vigência da calamidade pública a serem definidos em lei complementar.*

Quanto aos repasses e gastos com pessoal inativo e pensionistas



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 3º andar 20020-050

Tel. (21) 2240-3921 / 2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

O texto aprovado no Senado inclui os gastos com pessoal inativo e pensionistas no teto de despesa dos Legislativos municipais, porquanto o dispositivo atual inclui apenas os subsídios dos vereadores,

Porém a despesa não pode ultrapassar o somatório da receita tributária e das transferências constitucionais.

A lei complementar fixa os limites ao incluir os pensionistas na despesa com o pessoal. Atualmente, a Constituição prevê apenas que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos estados, do DF e dos municípios não pode ultrapassar esse limite, mas não menciona os pensionistas.

O texto aprovado dispõe que a administração pública, órgãos e entidades façam, individual ou conjuntamente, uma avaliação das políticas públicas e divulguem os resultados.

Ainda veda a transferência a fundos de recursos oriundos dos repasses feitos aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, os chamados repasses duodecimais. Mas em caso de sobra de recursos, ela deve ser restituída ao caixa único do Tesouro do ente federativo ou será deduzida das próximas parcelas de repasse.

Nota-se uma preocupação permanente com a sustentabilidade da dívida pública e inclui a previsão de uma lei complementar para regulamentar a sustentabilidade da dívida pública. Essa lei deverá especificar indicadores de apuração; níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; medidas de ajuste, suspensões e vedações; e planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida. A lei pode autorizar ações de ajuste fiscal em caso de crise nas contas públicas. União, estados, Distrito Federal e municípios também deverão conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis que assegurem sua sustentabilidade, a ser estabelecido em lei complementar.

Estende de 2024 para 2029 o prazo para que estados e municípios paguem seus precatórios.

O texto aprovado altera dispositivo referente à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para determinar que cabe a LDO estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública.



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar 20020-030

Tel. (21) 2240-3921 / 2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

Ora mais outra vezes vincula toda a política fiscal e metas com a sustentação da dívida pública. Inclui um parágrafo para determinar que as leis de que trata o artigo 165 da Constituição (Plano Plurianual, LDO e Lei Orçamentária Anual) devem observar os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas.

Por fim ressalta-se que estende de 2024 para 2029 o prazo para que estados e municípios paguem seus precatórios. Outra forma de mitigar a dívida

Políticas públicas encontram diretrizes e metas na Constituição enquanto o legislador e o governante estabelecem as políticas públicas.

Assim nota-se que há dismantelamento e confusão entre política de Estado com Política de Governa além de inverter a relação entre Constituição e legislação, entre poder constituinte derivado e originário.

Pelo exposto, dentre as razões, pela ofensa aos fundamentos e objetivos do Estado brasileiro expressos nos artigos 1º, 2º e 3º, exercício de um poder derivado em conteúdo de originário, ausência de tempo necessário para debate entre uma votação e outra em ofensa à supremacia da Constituição rígida transformando-a em mera alteração como se fosse lei ordinária, ofensa à normas programáticas, sugerimos REJEIÇÃO DA PEC Nº 186/ 2019 do texto aprovado pelo Senado Federal mas sugerimos A APROVAÇÃO DO AUXILIO EMERGENCIAL apesar de não especificado o tempo e valor será menor com a aprovação no Senado em 44 bilhões para este ano.

Pelo exposto clara violação ao arcabouço constitucional no todo, dos artigos 1º quanto à indissolubilidade da federação; artigos 2º e 3º; artigo 60 §4º incisos I, III e IV.

Pela rejeição da Pec nº 186 e pela aprovação do auxílio emergencial em outras bases de valores mais condizentes com a real situação da população necessitada.

S.m.j. é o Parecer.

O presente Parecer foi elaborado antes da Aprovação da PEC no Senado Federal, que aprovou em texto definitivo:

Altera os artigos. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os artigo 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os artigos 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 270 - 5º andar - 20090-000

Tels. (21) 2240.3921 / 2240.3973

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19.

A Comissão permanente de Direito Constitucional do IAB aprovou por unanimidade o Parecer e sugeriu o envio ao Conselho Federal da OAB, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Presidente da República.

São Paulo, 08 de março de 2021

Leila Bittencourt

Membro da Comissão Permanente de Direito Constitucional