

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA****PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 438, DE 2018**

Altera os arts. 37; 167, III; 168 e 239 da Constituição Federal e acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 36-B e 115, para conter o crescimento das despesas obrigatórias, regulamentar a regra de ouro, instituir plano de revisão das despesas, e dar outras providências.

**Autor:** Deputado Pedro Paulo

**Relator:** Deputado João Roma

**Voto em separado do Deputado Afonso Motta**

De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, IV, "b" c/c art. 54, I), cabe a este colegiado analisar a admissibilidade das propostas de emenda à Constituição (PEC) que tramitam nesta Casa. Ou seja, é da competência desta comissão proceder à apreciação da consonância do texto que se propõe modificar a Carta Maior em relação ao texto constitucional existente. Trata-se, pois, de verdadeira tarefa de controle prévio de constitucionalidade.

Infelizmente, a despeito de a proposta ser composta quase exclusivamente de flagrantes inconstitucionalidades, as quais serão apontadas neste voto em separado, o nobre relator as desconsiderou por completo, proferindo parecer pela sua admissibilidade.

Assim, uma vez feitas essas considerações preliminares, detalharemos as inconstitucionalidades que eivam esta proposição.

### **Vedação à irredutibilidade de salário**

O Supremo Tribunal Federal já decidiu que a irredutibilidade de vencimentos se trata de uma "modalidade qualificada" de direito adquirido, o qual é garantia individual consagrada no inciso XXVI, art. 5º da CF/88.

Este tem sido o entendimento manifestado pelo Supremo Tribunal Federal em sucessivas decisões realizadas ao longo dos anos, inclusive sendo ordenando o pagamento de vantagem pessoal ao servidor que teve diminuição da remuneração nos casos em que não foi respeitada a irredutibilidade, como foi o caso, por exemplo, no julgamento de Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.075-MC (ADI 2.075-MC, Rel. min. Celso de Mello, Pleno, DJ 27/6/2003):

A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL QUALIFICA-SE COMO PRERROGATIVA DE CARÁTER JURÍDICO-SOCIAL INSTITUÍDA EM FAVOR DOS AGENTES PÚBLICOS. - A garantia constitucional da irredutibilidade do estipêndio

funcional traduz conquista jurídico-social outorgada, pela Constituição da República, a todos os servidores públicos (CF, art. 37, XV), em ordem a dispensar-lhes especial proteção de caráter financeiro contra eventuais ações arbitrárias do Estado. Essa qualificada tutela de ordem jurídica impede que o Poder Público adote medidas que importem, especialmente quando implementadas no plano infraconstitucional, em diminuição do valor nominal concernente ao estipêndio devido aos agentes públicos. A cláusula constitucional da irreduzibilidade de vencimentos e proventos - que proíbe a diminuição daquilo que já se tem em função do que prevê o ordenamento positivo (RTJ 104/808) - incide sobre o que o servidor público, a título de estipêndio funcional, já vinha legitimamente percebendo (RTJ 112/768) no momento em que sobrevém, por determinação emanada de órgão estatal competente, nova disciplina legislativa pertinente aos valores pecuniários correspondentes à retribuição legalmente devida.

A robustez do mandamento constitucional é tal que alcança até mesmo os cargos comissionados, sendo por isso garantida a irreduzibilidade não só dos vencimentos de servidores ativos como também o de cargos de livre provimento e nomeação. Assim, no Mandado de Segurança 24.580, o STF manifestou-se pela necessidade de pagamento da diferença decorrente da instituição de novo plano de cargos e salários, mesmo quando não há o vínculo permanente, como é justamente o caso dos cargos comissionados, conforme ementa a seguir reproduzida:

MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. CARGO EM COMISSÃO. VANTAGEM DENOMINADA 'DIFERENÇA INDIVIDUAL'. LEI N. 9.421/96. RESOLUÇÃO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL DETERMINANDO O PAGAMENTO DA PARCELA. IMPOSSIBILIDADE DE SUPRESSÃO ANTE O PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS [ART. 37, XV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL]. SEGURANÇA CONCEDIDA. 1. A Lei n. 9.421/96 instituiu o Plano de Cargos e Salários do Poder Judiciário, dando lugar, no momento da implementação dos novos estipêndios nela fixados, a decréscimo remuneratório com relação a alguns servidores. 2. Os que sofressem o decréscimo receberiam a diferença a título de 'Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI', que seria absorvida pelos reajustes futuros. 3. A Resolução TSE n. 19.882, de 1.7.97, determinou o pagamento da parcela aos servidores sem vínculo com a Administração. 4. A irredutibilidade de vencimentos dos servidores, prevista no art. 37, XV, da Constituição do Brasil, aplica-se também àqueles que não possuem vínculo com a Administração Pública. 5. Segurança concedida (MS 24.580, Rel. min. Eros Grau, Plenário, DJe 23.11.2007) (grifos nossos).

No âmbito da Suprema Corte, o entendimento é pacífico no sentido de que, ao não diferenciar cargos e funções, efetivos e comissionados, o princípio constitucional deve proteger a todos indistintamente. Esse entendimento encontra-se firmado em inúmeras decisões da Primeira Turma do STF, entre os quais destaco o seguinte, proveniente do Recurso Extraordinário 378.932, da relatoria do Ministro Carlos Britto (Primeira Turma, DJ 14/5/2004):

ADMINISTRATIVO. TRANSFORMAÇÕES DE FUNÇÕES COMISSIONADAS. REDUÇÃO DE VENCIMENTOS DOS SERVIDORES. IMPOSIBILIDADE. GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL. Tendo em vista a garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos, não poderá ocorrer a diminuição do quanto já percebido conforme o regime anterior, não obstante a ausência de direito adquirido à sua preservação.

(...)

O que se está a discutir no presente caso é a possibilidade de lei federal, ao alterar a nomenclatura de funções de confiança, reduzir também os vencimentos dos servidores.

(...)

Entendo que se aplica, sim, a garantia da irredutibilidade, porque se chancelarmos a tese de que só está protegido contra a redutibilidade o vencimento básico, os servidores ficarão à mercê do acaso ou dos humores do Poder Legislativo.

Acrescente-se ainda que o artigo 7º da Constituição Federal, ao dispor sobre os direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais, em seu inciso VI, garantiu a irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo. A menção ao artigo 7º, embora possa-se argumentar que não seja diretamente aplicável aos servidores públicos, é relevante porque em momento algum a ordem constitucional iniciada em 1988 garantiu estabilidade aos empregados por meio de vínculo celetista, existente em textos constitucionais passados. Assim, embora esses trabalhadores não estejam protegidos

contra a demissão sem justa causa, a qual pode ocorrer, encontram-se sob a proteção constitucional da irredutibilidade remuneratória. Assim, não é verdade o argumento apresentado por alguns de que, se a própria Constituição já permite a demissão dos servidores estáveis em casos extremos, estaria permitindo tacitamente eventual redução remuneratória. Em virtude das razões apresentadas, entende-se que a irredutibilidade de vencimentos dos servidores é cláusula pétrea, protegida pelo direito adquirido.

### **Independência de poderes**

Outro ponto da Proposta de Emenda à Constituição que merece destaque é que ela tende a eliminar a autonomia orçamentária e financeira dos demais Poderes.

A independência entre os poderes pressupõe a existência da autonomia, não podendo sem ela existir. Sem recursos financeiros suficientes, estrangula-se a prestação do serviço público pelo Poder Judiciário e pelo Poder Legislativo, os quais serão prejudicados, já em um primeiro momento, em suas capacidades de julgar processos e de fiscalizar a administração pública por meio de audiências públicas.

Desejar que a má-gestão patrimonial, orçamentária e financeira do Poder Executivo, responsável pela administração da maior parcela dos recursos públicos possa ser apresentada como causa para a redução da prestação do serviço público do Poder Judiciário e do Poder Legislativo viola frontalmente e fere de morte a cláusula pétrea da independência de Poderes.

Tal tentativa de cercear a autonomia orçamentário-financeira dos demais poderes já foi tentada quando da elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal. O §3º do art. 9º, devidamente suspenso pelo Supremo Tribunal Federal, tentou permitir que o Poder Executivo tivesse a capacidade de limitar valores financeiros destinados ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário (ADIN 2238-5), texto de indiscutível inconstitucionalidade.

Não é surpresa que o presente governo, de viés autoritário, intencione que o Brasil retorne a um modelo institucional onde o Poder Executivo se colocava em um patamar superior aos demais poderes, podendo por isso reduzir recursos destinados aos demais poderes. Querer que o Poder Executivo possa, por meio da criação de uma situação de calamidade fiscal, submeter os demais poderes a restrições ao seu funcionamento é desejar que o Estado brasileiro retorne a momentos sombrios que devem permanecer somente nos livros de história.

### **Conclusões**

Oferecer a limitação da oferta de serviços públicos ao cidadão como resposta ao problema momentâneo de dificuldade fiscal, o qual é causado por diversas razões que nada têm a ver com o exercício do serviço público, esbarra em inúmeras cláusulas pétreas.

Não se pode, em nome de resolver essa situação fiscal causada por gestões pouco competentes, colocar de lado esses dispositivos que o constituinte original desejou proteger do poder reformador.

Pretender-se inexistentes cláusulas pétreas que têm regido a Constituição há mais de trinta anos não trará solução para a dívida dos estados, somente acarretará um pior serviço público no momento em que uma parcela da população mais necessita.

É importante aqui lembrar de John Maynard Keynes que, criticado por muitos que nunca leram uma só palavra que ele escreveu, não desejava que o Estado fosse deficitário eternamente. Entretanto, é em momentos como o atual, onde o investimento privado encontra-se temeroso da insegurança jurídica causada pela incompetência do presente governo, é que devemos segui-lo, é nesse momento que o gasto do Estado justamente ganha importância e onde a solução não pode ser a dissolução do próprio Estado.

Diante do exposto, voto pela **INADMISSIBILIDADE da PEC 238/18.**

Sala de Comissões, de de 2019.

**Deputado Afonso Motta**

PDT/RS