



**TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**

Offício nº 5368 GAB-SPR

Brasília, 10 de outubro de 2016.

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado Federal RODRIGO MAIA  
Presidente da Câmara dos Deputados  
Brasília-DF

**Assunto: PEC 241/2016. Impactos. Justiça Eleitoral.**

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência a Nota Técnica do Tribunal Superior Eleitoral acerca dos impactos da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241/2016 na Justiça Eleitoral, por mim aprovada nos termos do despacho desta data, anexo por cópia.

Atenciosamente,

Mínstro GILMAR MENDES  
Presidente



## TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

### DESPACHO

**Procedimento SEI nº 2016.00.000015262-8**

**Assunto:** PEC 241/2016. Impactos. Justiça Eleitoral.

Trata-se de Nota Técnica subscrita pelo Secretário-Geral da Presidência e pelo Diretor-Geral da Secretaria sobre os impactos, na Justiça Eleitoral, da Proposta de Emenda à Constituição 241/2016.

As medidas propostas mostram-se indispensáveis diante do precário quadro das finanças públicas, sobretudo pela queda de arrecadação em razão de profunda retração econômica. É mais do que oportuno, portanto, que estejamos a buscar fórmulas mais efetivas de limitação de gastos.

Conforme assinalado na Nota Técnica, os ajustes propostos enfrentam a má gestão financeira pela via do controle de gastos e não pelo aumento de receitas, nunca suficientes para suprir a crescente voracidade por recursos públicos.

O descontrole dos gastos públicos não é novidade no regime fiscal em vigor. Acontece que chegamos a um ponto em que devemos indagar, sem mais tardar, se esse modelo é sustentável. O Estado de Direito requer segurança e, para tanto, precisamos de responsabilidade fiscal.

Todos os Poderes se submetem à Constituição, que está sendo emendada no ponto para proteger a autonomia e o funcionamento dos Poderes da República e dos seus demais órgãos, pois se nada for feito, amanhã não haverá orçamento para sequer funcionarem.

Nesse contexto, não é constitucionalmente sustentável que determinados setores do Estado, em nome do princípio da divisão de Poderes, possam se subtrair de sacrifícios que a todos se impõem.

A opção por um novo modelo que contempla e enfrenta, com isonomia, as graves distorções nos gastos públicos – cada ano mais graves e sem qualquer perspectiva de ajuste – na verdade prestigia e fortalece cada um dos Poderes, na medida em que se equalizam, com regras claras e amplamente debatidas, os limites a que todos devem se submeter. Se não for aprovado, este e todos os próximos governos não terão alternativa além de cobrar impostos cada vez mais altos.

A propósito, já me manifestei no Supremo Tribunal Federal, ao julgar a SS 3154/RS, decisão de 28.3.2007:

“O pensamento do possível é o pensamento em alternativas. Deve estar aberto para terceiras ou quartas possibilidades, assim como para compromissos. Pensamento do possível é pensamento indagativo (*fragendes Denken*). Na *res publica* existe um *ethos* jurídico específico do pensamento em alternativa, que contempla a realidade e a necessidade, sem se deixar dominar por elas. O pensamento do possível ou o pensamento pluralista de alternativas abre suas perspectivas para “novas” realidades, para o fato de que a realidade de hoje pode corrigir a de ontem, especialmente a adaptação às necessidades do tempo de uma visão normativa, sem que se considere o novo como o melhor” (Häberle, *Die Verfassung des Pluralismus*, cit., p. 3).

Nessa linha, observa Häberle, “*para o estado de liberdade da res publica afigura-se decisivo que a liberdade de alternativa seja reconhecida por aqueles que defendem determinadas alternativas*”. Daí ensinar que “*não existem apenas alternativas em relação à realidade, existem também alternativas em relação a essas alternativas*” (Häberle, *Die Verfassung des Pluralismus*, cit., p. 6).

O pensamento do possível tem uma dupla relação com a realidade. Uma é de caráter negativo: o pensamento do possível indaga sobre o também possível, sobre alternativas em relação à realidade, sobre aquilo que ainda não é real. O pensamento do possível depende também da realidade em outro sentido: possível é apenas aquilo que pode ser real no futuro (*Möglich ist nur was in Zukunft wirklich sein kann*). É a perspectiva da realidade (futura) que permite separar o impossível do possível (Häberle, *Die Verfassung des Pluralismus*, cit., p. 10).

Feitas essas necessárias digressões, o caso em análise também está a cobrar; a meu ver, a adoção de um típico “*pensamento do possível*”.

É certo que este Supremo Tribunal Federal já declarou a constitucionalidade do art. 35 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em decisão assim ementada:

“EMENTA: - Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 35 e parágrafo único da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Fixa data para pagamento de remuneração aos servidores públicos do Estado e das autarquias. 3. Alegação de ofensa aos artigos 2º; 25; 61, § 1º, II, “c”; 84, II e VI, e 11 do ADCT, todos da Constituição Federal. 4. Parecer da Procuradoria-Geral da República pela improcedência da ação. 5. Inexistência de inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 35 da Constituição gaúcha. Correspondência com o que se encontra legislado no âmbito federal. Precedentes. 6. Ação julgada improcedente para declarar a constitucionalidade do art. 35 e parágrafo único da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.”

Por outro lado, é preciso ressaltar que a eficácia da norma constitucional do art. 35 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul - que prescreve que “*o pagamento da remuneração mensal dos servidores públicos do Estado e das autarquias será realizado até o último dia útil do mês do trabalho prestado*” - depende de um estado de normalidade nas finanças públicas estaduais.

**No caso em análise, é notório que a Administração Pública estadual não dispõe, neste momento, de recursos financeiros suficientes para o cumprimento de todas as suas obrigações, motivo pelo qual elegeu a forma que achou mais adequada e razoável para o equacionamento desse problema.**

Portanto, desde essa perspectiva de análise, a interpretação das normas constitucionais em questão, no sentido de um pensamento jurídico de possibilidades, pode fornecer soluções adequadas ao problema em exame.

O ato da Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul enquadra-se numa situação excepcional, em que as finanças públicas estaduais encontram-se em crise. As garantias constitucionais da irredutibilidade e do pagamento em dia da remuneração dos servidores públicos devem ser interpretadas, nesse contexto fático extraordinário, conforme o “*pensamento do possível*”.

Neste juízo sumário de delibação, portanto, entendo que a medida adotada pela Governadora do Estado do Rio Grande do Sul não desborda dos parâmetros de proporcionalidade e razoabilidade, tendo em vista a situação excepcional em que se

encontram as contas públicas estaduais. Não vislumbro afronta às garantias constitucionais em referência ou ao princípio da moralidade pública. **(grifo nosso)**

Com efeito, a primeira e precípua função atribuída ao Parlamento foi a de poder financeiro. Desde a Magna Carta do João sem Terra, de 1215, estabeleceu-se que o poder orçamentário seria a função principal do parlamento, em razão de seu caráter representativo.

São os parlamentares os representantes do povo e dos estados-membros da federação e, quando os brasileiros e os entes federados passam por período de extrema dificuldade justamente em razão da irresponsabilidade fiscal praticada por governos anteriores, não se afigura sequer razoável que instituições que se beneficiaram tanto e, portanto são sócias da irresponsabilidade, agora procurem fazer uma interpretação constitucional heterodoxa, contrária à história, para buscar, de modo egoísta, a manutenção de privilégios em detrimento da grande maioria da população, que não possui corporação para defender seus interesses. Essa maioria conta com o parlamento, que está fazendo o seu papel com dignidade e respeito à Constituição.

Vale reiterar que os todos os Poderes se submetem à Constituição, que está sendo emendada no ponto para proteger a autonomia e o funcionamento dos Poderes da República e de seus demais órgãos, pois, se nada for feito, amanhã não haverá orçamento que permita assegurar seu funcionamento mínimo. O Estado de Direito requer segurança e, para tanto, pressupõe-se a observância do princípio da responsabilidade fiscal, sob pena de retornarmos ao completo descontrole das contas públicas.

E a democracia exige o compromisso e a solidariedade de todos nós em momentos difíceis. Não é hora para corporativismo. O momento exige grandeza, em especial, das instituições do Estado ligadas à Justiça. Não se trata apenas de salvar o futuro desta geração do colapso financeiro que se avizinha, mas também de preservar a existência digna de futuras gerações.

Por essa razão, a Justiça Eleitoral entende e compreende a necessidade de se promoverem os ajustes necessários ao regime fiscal que se pretende aprovar.

Ante o exposto, **aprovo** a Nota Técnica deste Tribunal acerca dos impactos da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241/2016 na Justiça Eleitoral.

Ministro GILMAR MENDES

Presidente



Documento assinado eletronicamente por **GILMAR FERREIRA MENDES, PRESIDENTE**, em 10/10/2016, às 17:30, conforme art. 1º, §2º, III, b, da Lei 11.419/2006.

A autenticidade do documento pode ser conferida em  
[https://sei.tse.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0&cv=0281599&crc=189F765D](https://sei.tse.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&cv=0281599&crc=189F765D)



informando, caso não preenchido, o código verificador **0281599** e o código CRC **189F765D**.

---

2016.00.000015262-8

Documento nº 0281599 v12



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

## NOTA TÉCNICA SPR/DG/TSE DE 10.10.2016

Trata-se de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241/2016, de autoria do Poder Executivo, que *“altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal”* no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, com vigência por vinte exercícios financeiros.

Acompanha a PEC a Exposição de Motivos Interministerial n.º 83/201, que indica, como principal objetivo da proposição, *“reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal”*, apontando, como *“raiz do problema fiscal”* do governo federal, o aumento acelerado da despesa pública primária, que cresceu 51% acima da inflação no período de 2008 a 2015, enquanto a receita, no mesmo período, evoluiu apenas 14,5%.

O art. 102, § 3º, da PEC, fixa como limites, para 2017, os valores equivalentes à despesa primária paga em 2016, corrigida pelo IPCA apurado de janeiro a dezembro de 2016; e, para os exercícios seguintes, os equivalentes aos do exercício imediatamente anterior, corrigidos pela inflação verificada também no exercício imediatamente anterior.

Na Justiça Eleitoral, o limite individualizado corresponderá, em 2017, à despesa primária efetivamente paga no exercício 2016, corrigida em 7,2%, incluindo-se, nesse limite, os restos a pagar.

O quadro abaixo demonstra a projeção dos valores da Justiça Eleitoral para o exercício 2017, com indicação do déficit esperado em relação aos valores previstos no Projeto de Lei Orçamentária para o referido exercício (PLOA 2017).

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive mark.

GND	Projeção Total Pago até 31.12.2016	Limite 2017 LDO (IPCA = 7,2%)	PLOA 2017	Limite (-) PLOA	% Total de Pago até 31.12.2016
Pessoal	3.911.582.942	4.193.216.914	4.309.150.055	(115.933.141)	97,9%
Benefícios	306.864.725	328.958.985	336.000.020	(7.041.035)	97,8%
Custeio	678.127.448	726.952.624	975.746.243	(248.793.619)	70,9%
Investimento	150.549.058	161.388.590	113.001.037	48.387.553	48,5%
Inversões	245.418	263.088	-	263.088	0,9%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>5.047.369.591</b>	<b>5.410.780.202</b>	<b>5.733.897.355</b>	<b>(323.117.153)</b>	<b>90,1%</b>
Fundo Part.	819.750.442	878.772.473	309.215.911	569.556.562	100,0%
<b>TOTAL</b>	<b>5.867.120.033</b>	<b>6.289.552.675</b>	<b>6.043.113.266</b>	<b>246.439.409</b>	<b>91,4%</b>

Da leitura do impacto aqui retratado, é possível constatar substancial redução nos limites de gastos da Justiça Eleitoral previstos no PLOA 2017, na ordem de 323 milhões de reais.

Em relação às rubricas que serão alcançadas pelo Novo Regime Fiscal proposto, merece relevo o elevado corte nas verbas de custeio, no montante de 248 milhões de reais, o que demandará profunda reavaliação das despesas de manutenção de toda a Justiça Eleitoral.

Assinale-se que a nova redação dada à Proposta de Emenda Constitucional exclui dos limites previstos "despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com realização de eleições", a exemplo das despesas com a realização de eleições suplementares e gastos pertinentes ao cadastramento biométrico de eleitores.

Esse ajuste permite certa flexibilidade à Justiça Eleitoral, mas não elimina o esforço de ajuste das despesas ordinárias, principalmente as relativas ao custeio, com déficit de quase R\$ 250 milhões. Frise-se que a presença do Fundo Partidário no orçamento da Justiça Eleitoral pode gerar até conclusões enganosas, seja por seu vultoso montante, seja pelo superávit ocasionado no ano de 2016. Como se sabe, ressalte-se, o superávit no Fundo Partidário não pode compensar de forma alguma o déficit no orçamento da Justiça Eleitoral, pois os recursos são creditados diretamente aos partidos e apenas fiscalizados pela Justiça Eleitoral.

É oportuno assinalar que parte do orçamento da Justiça Eleitoral, dada a sazonalidade dos pleitos eleitorais, não será executada no exercício corrente, o que significa que o pagamento de valores inscritos em 2016 concorrerá diretamente com pagamentos do orçamento de 2017.

Por outro lado, é evidente que esse esforço grande de contenção das despesas não importa vício de inconstitucionalidade na proposição em análise. A autonomia financeira dos Poderes da República não se antepõe à concepção de fórmulas para situações graves como a que vivenciamos.

Por óbvio, todos os Poderes submetem-se à Constituição Federal, de modo que emenda constitucional pode bloquear ou frear o respectivo aumento de gastos.

Nesse contexto, é perfeitamente viável a reconfiguração dos orçamentos e da previsão de custos sem abalar o necessário equilíbrio entre os poderes constituídos. Trata-se de sacrifício que a todos se impõe como resposta inadiável ao *“processo degenerativo das contas públicas”*.

Brasília, 10 de outubro de 2016.



Luciano Felício Fuck  
Secretário-Geral da Presidência



Maurício Caldas de Melo  
Diretor-Geral da Secretaria