



SENADO FEDERAL

PARECER N° 888, DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Emenda à Constituição (PEC) n° 55, de 2016 (PEC n° 241, de 2016, na Câmara dos Deputados), do Poder Executivo, que *altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador EUNÍCIO OLIVEIRA

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para análise, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n° 55, de 2016 (PEC n° 241, de 2016, na Câmara dos Deputados), de autoria do Poder Executivo, cujo principal objetivo é instituir o Novo Regime Fiscal.

A PEC n° 241, de 2016, foi enviada à Câmara dos Deputados em 15 de junho último. Em sua versão original, continha três artigos, sendo que o primeiro acrescentava cinco artigos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), os arts. 101 a 105. Em 25 de outubro, aquela Casa aprovou a Proposta em 2º turno, nos termos do Substitutivo que descrevemos em seguida. O Substitutivo, como na proposta original, contém três artigos, mas, em vez de cinco, insere nove artigos no ADCT, além de alterar a redação e o conteúdo daqueles que manteve.

A essência do Novo Regime Fiscal é impor um limite aos gastos primários da União. O agregado desses gastos corresponderá àqueles

efetivamente ocorridos em 2016, corrigidos pela inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Observe-se que a PEC limita o agregado dos gastos primários, o que implica que as despesas associadas a alguma rubrica específica poderá subir acima da inflação, desde que outra despesa cresça em ritmo mais lento. A Proposta retira alguns gastos desse limite, principalmente os decorrentes de algumas transferências constitucionais da União para estados e municípios. Também exige que os gastos com educação e saúde cresçam, no mínimo, ao mesmo ritmo da inflação. O teto para os gastos vigorará durante vinte anos, mas, a partir do décimo ano, poderá ser alterado por iniciativa do Presidente da República, por meio de lei complementar.

Feitas essas considerações gerais, descrevemos a seguir os dispositivos da PEC com maior detalhamento.

A art. 1º insere os arts. 101 a 109 no ADCT. O art. 101 descreve o objetivo da Emenda, que é a instituição do Novo Regime Fiscal, que vigorará durante vinte anos.

O art. 102 contém a essência do Novo Regime Fiscal. Inicialmente, diz que os limites deverão ser observados individualmente para os seguintes Poderes e órgãos: I – o Poder Executivo; II – 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 e a Justiça do Distrito Federal e Territórios; III – o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e o Tribunal de Contas da União; IV – o Ministério Público da União e o Conselho Nacional do Ministério Público; e V – a Defensoria Pública da União.

A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária, bem como as despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual, terá de respeitar os limites individualizados. Tampouco será permitida a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária.

Para 2017, o limite de gastos corresponderá à despesa primária de 2016, incluindo os restos a pagar pagos e qualquer operação que afete o resultado primário, corrigida em 7,2%. Para os demais anos, o limite corresponderá ao limite do ano imediatamente anterior, corrigido pela inflação medida pelo IPCA (ou de outro índice que vier a substituí-lo) acumulada em doze meses encerrada em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Assim, por exemplo, o limite de gastos para 2018



corresponderá ao limite de despesas primárias estabelecido para 2017, corrigido pela inflação medida pelo IPCA observada entre julho de 2016 e junho de 2017.

Observe-se que, por meio dessa sistemática, a base de cálculo será 2016. Isso significa que, se, em determinado ano, os gastos ficarem abaixo do limite, essa poupança não precisará ser repetida no ano seguinte. Simetricamente, se os gastos extrapolarem o teto em determinado ano, os gastos excedentes não serão incorporados ao teto do ano seguinte.

A PEC, contudo, excepciona as seguintes despesas do câmputo dos limites:

- i) As seguintes transferências constitucionais:
 - a. Participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros minerais (§ 1º do art. 20 da Constituição Federal - CF);
 - b. Decorrentes de repartição de receitas tributárias, conforme previsto nos arts. 157, 158, incisos I e II, e 159 da CF;
 - c. Cotas estaduais e municipais da contribuição social do salário-educação (art. 212, § 6º, da CF);
 - d. Fundo Constitucional do Distrito Federal (inciso XIV do *caput* do art. 21 da CF);
 - e. Complementações do Fundeb (incisos V e VII do *caput* do art. 60 do ADCT);
 - f. Repartição do IOF-Ouro (art. 153, § 5º, da CF);
 - g. Transferência de impostos estaduais e municipais arrecadados pelo Simples Nacional (art. 146, parágrafo único, da CF);



ii) Créditos extraordinários decorrentes de despesas imprevisíveis e urgentes, como de guerras, comoção interna ou calamidade pública (§ 3º do art. 167 da CF);

iii) Despesas com realização de eleições pela Justiça Eleitoral; e

iv) Despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

A PEC também flexibiliza os limites por meio de compensação de gastos entre Poderes ou entre órgãos autônomos de um mesmo Poder. Assim, durante os três primeiros exercícios de sua vigência, o Poder Executivo poderá compensar, com redução de até 0,25% de seu limite de gastos, despesas excedentes de outros Poderes ou órgãos.

Similarmente, dentro de um Poder, seus órgãos poderão compensar os gastos, desde que cumpram o teto para o conjunto das despesas e que essa compensação esteja prevista na lei de diretrizes orçamentárias (LDO). Assim, por exemplo, se as despesas da Justiça do Trabalho excederem o teto estabelecido para aquele órgão do Poder Judiciário, esse excesso poderá ser compensado com menores gastos, digamos, do Supremo Tribunal Federal, desde que haja previsão na LDO.

Adicionalmente, o pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 poderá ser excluído da verificação do cumprimento dos limites de gasto se forem pagos com excessos de resultado primário em relação à meta fixada na LDO. Isso significa que eventual excesso de arrecadação ou redução de despesas em relação ao previsto na LDO poderão ser utilizados para quitar restos a pagar inscritos até 2015.

O artigo 103 do ADCT proposto pela PEC prevê a possibilidade de alteração dos limites a partir do décimo ano de sua vigência. A alteração será de iniciativa do Presidente da República, terá de ser feita por meio de lei complementar e poderá ser proposta uma única vez por mandato.

O artigo 104 trata das consequências em caso de descumprimento dos limites de despesas. As sanções poderão ser individualizadas, restritas ao órgão que gastou em excesso, ao Poder do



órgão que gastou em excesso ou atingir toda a União. Conforme estatui o *caput* do artigo, as punições se aplicarão até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites.

As punições se manifestam, em primeiro lugar, na forma de controle de gastos de pessoal. Dessa forma, será proibida a concessão de qualquer aumento de remuneração, tanto para o funcionalismo, quanto para membros de Poder ou de órgão. Excetuam-se os aumentos decorrentes de sentença transitada em julgado ou determinados por leis que se encontravam em vigor antes da promulgação da Emenda Constitucional.

Como se sabe, ao longo de 2016, houve a concessão de reajuste para diversas carreiras, na maioria das vezes escalonados até 2018 ou 2019. Esses reajustes entrarão no cômputo dos limites de gastos do respectivo órgão ou Poder. Entretanto, mesmo que o limite seja extrapolado, o pagamento desses reajustes salariais continuará permitido.

A vedação de reajuste salarial se estende também a qualquer forma indireta de concessão de benefícios para o funcionalismo ou membro de Poder, como reestruturação de carreiras e criação ou majoração de benefícios, como auxílio alimentação ou moradia. Também ficam proibidos contratação de pessoal e realização de concurso público, exceto para reposição de cargos de chefia e de direção que não acarretem despesas e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios.

O art. 104 do ADCT também veda, em caso de as despesas ultrapassarem o teto, criação de despesa obrigatória ou reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, exceto reajustes do salário mínimo que garantam a manutenção de seu poder de compra, conforme previsto no inciso IV do *caput* do art. 7º da Constituição.

Observe-se que as vedações referentes a reajustes de benefícios, em qualquer de suas formas (vencimentos, auxílios, etc), bem como alterações na estrutura de carreira, atingem todo o Poder; basta que as despesas de um de seus órgãos tenham ultrapassado o teto. O disposto vale para os Poderes Legislativo, Judiciário e o conjunto formado pelo Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público. Já a concessão de reajuste geral para o funcionalismo público, previsto no inciso X do *caput* do art. 37 da Constituição, fica vedada caso qualquer um dos Poderes ou órgão ultrapasse os limites individualizados.



Também ficam proibidas, em caso de descumprimento do limite de gastos, a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como qualquer forma de refinanciamento de dívidas que impliquem despesas com subsídios ou subvenções, bem como a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

Observe-se que a regra permite aumento dos valores financiados ou subsidiados, desde que decorra da expansão natural de um programa. Por exemplo, se já existe um programa de financiamento de casas que atinge determinado público alvo, os valores do programa podem se expandir à medida que esse público alvo se expande. O que a Emenda Constitucional irá vedar é a criação de um novo programa ou ampliação dos critérios de elegibilidade para participação.

Por fim, o § 4º do art. 104 do ADCT veda a aprovação de proposições legislativas que levem a aumento de despesas. Isso significa que, enquanto vigentes as vedações previstas no artigo, será proibida a tramitação de proposições legislativas que levem a aumento de despesas ou a renúncias de receitas.

O art. 105 do ADCT dispõe sobre as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Para 2017, os gastos mínimos em ações e serviços públicos de saúde corresponderão àqueles especificados no art. 198 da Constituição. A consequência do disposto nesse art. 105 do ADCT, em conjunto com o art. 2º da PEC, que revoga o art. 2º da Emenda Constitucional (EC) nº 86, de 17 de março de 2015, será a elevação dos gastos mínimos com saúde de 13,7% da Receita Corrente Líquida para 15% em 2017. Já, de 2018 em diante, o piso de gastos com saúde corresponderá ao piso do ano anterior, corrigido pelo IPCA, da mesma forma como será corrigido o total de gastos primários.

Em relação à educação, para 2017, o piso de gastos corresponderá ao atualmente praticado, conforme o disposto no *caput* do art. 212 da Constituição, ou seja, 18% da receita de impostos, líquida de transferências. A partir de 2018, o piso passa a ser corrigido pela inflação, nos moldes das demais despesas.

O art. 106 do ADCT trata das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária. Atualmente, nos termos dos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição, essas emendas constituem 1,2% da Receita Corrente Líquida e são de execução obrigatória. Com a PEC, esse percentual se mantém em



2017, mas, a partir de 2018, passa a ser corrigido pelo valor do ano anterior, corrigido pela inflação.

O art. 107 do ADCT estabelece que o disposto no Novo Regime Fiscal não constitui obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário, bem como não revogam, dispensam ou suspendem outros normativos a respeito de metas fiscais ou limites máximos de despesas. Isso implica que as restrições constantes, por exemplo, da Lei de Responsabilidade Fiscal, permanecerão válidas.

De acordo com o art. 108 do ADCT, toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita será acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro.

Por fim, o art. 109 do ADCT estatui que a tramitação de qualquer proposição legislativa que acarrete aumento de despesas ou renúncia de receitas, exceto medidas provisórias, poderá ser suspensa por até vinte dias para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal. Para tanto, deverá haver requerimento assinado por um quinto dos membros da Casa.

O art. 2º da PEC nº 55, de 2016, estabelece que a Emenda Constitucional passará a vigorar na data de sua promulgação.

Por fim, o art. 3º da PEC nº 55, de 2016, revoga o art. 2º da EC nº 86, de 2015. Essa Emenda estabeleceu que os gastos com serviços públicos de saúde teriam um piso de 15% da Receita Corrente Líquida (RCL). Entretanto, para que não onerasse o Tesouro imediatamente, o referido art. 2º previa uma regra de transição, de forma que, no primeiro ano subsequente ao da promulgação da EC, o piso seria de 13,2%, e aumentaria gradativamente até atingir 15% em 2019. Nessa transição, o percentual de 2017 seria de 13,7% da RCL.

Nesta Comissão houve a apresentação da Emenda nº 1 – CCJ, que objetiva determinar a entrada em vigor da Emenda Constitucional resultante da PEC nº 55, de 2016, após a sua aprovação em referendo autorizado pelo Congresso Nacional, o qual será convocado e processado na forma prevista pela Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Com isso, a produção de efeitos da Emenda Constitucional ocorrerá na data da publicação da homologação do resultado do referendo pelo Tribunal Superior Eleitoral.



Resumidamente, tanto a PEC original quanto seu Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados argumentavam que o Novo Regime Fiscal seria necessário por causa da forte crise fiscal pela qual o País passa. Desde 2014 o resultado primário da União tem sido negativo e, para 2016, projeta-se déficit de R\$ 170 bilhões. A consequência desse desequilíbrio é o forte crescimento do endividamento. A razão dívida bruta/PIB saltou de 51,7% em 2013 para 67,5% em abril de 2016. Claramente, se não houver forte correção das contas do governo, a dívida pública entrará em uma trajetória não sustentável, cujo resultado final é uma forte aceleração da inflação ou moratória, com fortes consequências sobre o crescimento e a economia.

Essa incerteza se reflete na elevada taxa de juros e no comportamento dos indivíduos, que se tornam menos dispostos a investir, provocando desemprego e todas as mazelas a ele associadas. Com o Novo Regime Fiscal, a dívida pública retornaria a uma trajetória sustentável, reduzindo a pressão sobre a taxa de juros e aumentando o grau de confiança sobre a solvência do governo. Isso estimulará a economia por diversos canais, alavancando a capacidade de a economia gerar emprego e renda.

O Novo Regime Fiscal seria mais do que um instrumento necessário para colocar as contas públicas em ordem e nos tirar dessa crise, a maior em décadas. É também uma forma de repensar o gasto público no Brasil. O comportamento da política fiscal que se costuma observar é altamente pró-cíclico. Quando a arrecadação sobe, aumentam-se as despesas e, quando há uma crise e a arrecadação cai, a falta de liquidez e dificuldades de endividamento fazem com que os gastos públicos também caiam. Com o Novo Regime Fiscal, mantendo-se as despesas primárias constantes em valores reais, elas caem como proporção do PIB em períodos de expansão, e aumentam quando o PIB se contrai.

Finalmente, o Novo Regime Fiscal seria também um instrumento para aprimorar as instituições democráticas do País. Atualmente, as decisões de gasto são tomadas descentralizadamente. A lei orçamentária acomoda as demandas dos diversos grupos de pressão e, posteriormente, o Poder Executivo decide quais gastos serão contingenciados. No Novo Regime Fiscal, os parlamentares, como legítimos representantes do povo, irão discutir quais gastos são prioritários e, portanto, deverão ser efetivamente executados.



II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, combinado com o art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão emitir parecer sobre propostas de emenda à Constituição. Faremos inicialmente análise da constitucionalidade da PEC nº 55, de 2016, para, em seguida, analisar o mérito.

Análise da Constitucionalidade da PEC nº 55, de 2016

De início, é necessário destacar que inexistem dúvidas que emendas à Constituição também estão sujeitas ao controle de constitucionalidade, realizado tanto pelo STF, enquanto guardião da Carta de 1988, quanto por esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Para tanto, contudo, é fundamental que se identifique uma infração aos limites ao poder constituinte reformador estabelecidos pelo § 4º do art. 60 da Constituição Federal.

No caso em análise, relativo à PEC nº 55, de 2016, não se identifica qualquer violação a tais limites.

Como relatado acima, a PEC nº 55, de 2016, traz uma série de medidas voltadas a, conjuntamente, alterar a estrutura dos gastos realizados pelo setor público, instituindo o chamado Novo Regime Fiscal. Não há na proposta nenhuma previsão que afete, ainda que de forma indireta, a estrutura federativa do Estado brasileiro ou direito de voto dos cidadãos. Não se cogita, portanto, a violação aos incisos I e II do art. 60, § 4º da Constituição.

Quanto aos incisos III (separação de poderes) e IV (direitos e garantias individuais), o exame deve ser um pouco mais detido, já que: i) a proposta pode alterar a dinâmica de interação entre os poderes da União, principalmente no que toca à alocação e à execução de recursos orçamentários, o que pode levar a questionamento acerca da violação ao princípio da separação de poderes; e ii) a proposta busca alterar o atual sistema de vinculação de receitas orçamentárias para gastos em áreas sociais sensíveis, como educação e saúde públicas, o que pode gerar o questionamento de violação ao princípio do não-retrocesso.



Mesmo sobre tais aspectos, contudo, não se observa uma violação aos limites materiais à reforma constitucional estabelecidos no § 4º do art. 60.

Sobre a questão do princípio do não-retrocesso, vale notar que o STF já observou, em mais de uma ocasião, que a instituição das chamadas cláusulas pétreas pelo Constituinte de 1988 não significa a impossibilidade de realização de qualquer alteração nos objetos alcançados por essas cláusulas, mas sim a definição de uma esfera mínima de proteção, que preserve os seus elementos essenciais. Nesse sentido, são conhecidas as observações feitas pelo Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento da ADI 2.24 na qual afirmou que:

(...) as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, **não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege.** (ADI 2.024, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 3-5-2007, Plenário, DJ de 22-6-2007, grifo nosso)

Em julgamento também conhecido, o Min. Octavio Gallotti observou que o princípio do não-retrocesso não pode significar a cristalização de expectativas de direito:

A propósito das questões mais genéricas, suscitadas na inicial, penso que não devem merecer acolhida pelo menos nesta sede de juízo provisório, a saber: (...) quanto à **proibição do chamado retrocesso social, dada a delicadeza da tese, que implicaria, na prática, a constitucionalização, e até a petrificação, das condições de expectativa de aquisição dos benefícios previdenciários, impedindo a sua revisão por lei ordinária, elaborada nos limites da Constituição.**" (ADI 1.664-MC, voto do Rel. Min. Octavio Gallotti, julgamento em 13-11-1997, Plenário, DJ de 19-12-1997, grifo nosso)

Nesse contexto jurisprudencial, e levando-se em conta o estabelecimento de um piso para os gastos com saúde e educação pela PEC em exame, não vislumbramos qualquer ofensa ao princípio do não-retrocesso e, tampouco, ao disposto no inciso IV do § 4º do art. 60.

A análise de uma possível violação ao princípio da separação de poderes pela PEC nº 55, de 2016, leva-nos a conclusão semelhante.



Sobre o tema, já observou o Ministro Cezar Peluso, em lapidar voto proferido na ADI 3.367, que questionava a constitucionalidade da EC nº 45, de 2004, que a independência dos poderes não deve ser interpretada em termos absolutos, mas sim como mecanismo de cooperação institucional:

(...) o constituinte desenhou a estrutura institucional dos Poderes de modo a garantir-lhes a independência no exercício das funções típicas, mediante previsão de alto grau de autonomia orgânica, administrativa e financeira. Mas tempera-o com a prescrição doutras atribuições, muitas das quais de controle recíproco, e cujo conjunto forma, com as regras primárias, **verdadeiro sistema de integração e cooperação, preordenado a assegurar equilíbrio dinâmico entre os órgãos**, em benefício do escopo último, que é a garantia da liberdade.

Esse quadro normativo constitui expressão natural do princípio na arquitetura política dos freios e contrapesos. À **Constituição repugna-lhe toda exegese que reduza a independência dos Poderes a termos absolutos**, os quais, aliás de todo estranhos aos teóricos de sua fórmula, seriam contraditórios com a ideia que a concebeu como instrumento político-liberal. (ADI 3.367, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 134-2005, Plenário, DJ de 22-9-2006, grifo nosso)

Tal entendimento fundamentou, por exemplo, a decisão do STF que considerou constitucional a criação do Conselho Nacional de Justiça. Na ocasião, compreendeu-se que – embora alterassem em certa medida a relação entre os Poderes na forma originalmente prevista no texto de 1988 – as modificações trazidas pela referida emenda não afetavam os elementos centrais do objeto de proteção da cláusula pétrea:

Ação direta. Emenda Constitucional nº 45/2004. Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. Constitucionalidade reconhecida. Separação e independência dos Poderes. História, significado e alcance concreto do princípio. **Ofensa a cláusula constitucional imutável (cláusula pétrea). Inexistência. Subsistência do núcleo político do princípio, mediante preservação da função jurisdicional, típica do Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente.** (ADI 3.367, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 134-2005, Plenário, DJ de 22-9-2006, grifos nossos)

Nesse contexto, não identificamos argumentos sólidos que permitam inferir uma ofensa ao inciso III do § 4º do art. 60.



Note-se, ainda, que o STF já vem sendo provocado para se manifestar acerca da constitucionalidade da PEC nº 241, de 2016. Em mandado de segurança ajuizado por parlamentares da oposição, o Ministro Luiz Roberto Barroso negou, em 10 de outubro último, o pedido liminar para suspender a tramitação da proposição, ressaltando a inexistência de evidências de violação a alguma cláusula pétrea, bem como a relevância da responsabilidade fiscal nos sistemas democráticos:

3. Por significarem severa restrição ao poder das maiorias de governarem, cláusulas pétreas devem ser interpretadas de maneira estrita e parcimoniosa. **Não há, na hipótese aqui apreciada, evidência suficiente de vulneração aos mandamentos constitucionais da separação de Poderes, do voto direto, secreto, universal e periódico e dos direitos e garantias individuais.**

4. **A responsabilidade fiscal é fundamento das economias saudáveis, e não tem ideologia.** Desrespeitá-la significa predeterminar o futuro com déficits, inflação, juros altos, desemprego e todas as consequências negativas que dessas disfunções advêm. **A democracia, a separação de Poderes e a proteção dos direitos fundamentais decorrem de escolhas orçamentárias transparentes e adequadamente justificadas,** e não da realização de gastos superiores às possibilidades do Erário, que comprometem o futuro e cujos ônus recaem sobre as novas gerações

(MS 34448 MC / DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Data Decisão: 10/10/2016, grifos nossos)

A PEC nº 55, de 2016, não ofende, portanto, quaisquer princípios ou regras constitucionais, muito menos as chamadas cláusulas pétreas. Ao contrário, conforme demonstraremos no exame de mérito, ao buscar recuperar os alicerces fiscais necessários para sanear as contas públicas e recuperar a economia nacional e o emprego, a proposta em análise se volta à realização de vários objetivos da república, previstos no art. 3º da Constituição Federal: garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e promover o bem de todos.

Adicionalmente, nunca é demais lembrar que a responsabilidade fiscal, se não é um princípio explicitado em determinado dispositivo, é um valor que permeia o texto constitucional. O Capítulo II – Das finanças públicas, contém várias normas que orientam o legislador e o gestor público no sentido da responsabilidade com os recursos públicos. Ao determinar que a lei orçamentária compreenderá os orçamentos fiscal, de investimentos e da seguridade social (art. 165, § 5º), busca-se reforçar a transparência e a lógica de um orçamento abrangente, que confronte todas as

fontes de receitas e despesas em um único documento. Vai no mesmo sentido a norma que estabelece que o demonstrativo do impacto das isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia deva acompanhar o projeto de lei orçamentária. A própria previsão de uma lei de gestão financeira e patrimonial indica a preocupação do Constituinte com o equilíbrio das contas públicas (art. 165, § 9º, II). Leis e Propostas que visam a reforçar essa preocupação, portanto, vão no sentido da vontade do Constituinte.

Especificamente no tocante à fixação do teto de gastos, observa-se que, tanto em sua redação original, quanto por força de alterações posteriores, a Constituição Federal já adotou, em menor escala, esse caminho. O *caput* do art. 169 prevê que lei complementar estabelecerá limites às despesas com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa norma foi inserida pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Apesar de interferirem diretamente na gestão de pessoal dos entes federativos, não houve declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, que não reconheceu violação a nenhuma das cláusulas pétreas.

Também, por força de Emenda à Constituição, foram estabelecidos rigorosos tetos de gastos para as Câmaras de Vereadores dos Municípios, em percentual da arrecadação tributária e das transferências constitucionais (art. 29-A). Mais uma vez, não se enxergou, na imposição de tais limites, violação ao princípio da Separação dos Poderes ou à autonomia orçamentária do Poder Legislativo.

A crise brasileira é profunda, suas causas são complexas e não há dúvidas de que é necessária a atuação estatal para debelá-la. Ademais, como demonstraremos a seguir, a contenção dos gastos públicos é condição necessária para a retomada do crescimento e a mitigação dos efeitos deletérios que a crise tem gerado. Mais do que isso, a fixação de um teto de gastos é a medida mais equilibrada e menos arriscada para tal fim. Trata-se, portanto, de uma medida que satisfaz o princípio da proporcionalidade em suas três dimensões: necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito. Também nessa perspectiva, verifica-se a constitucionalidade da iniciativa.

Destacamos, por fim, que, na análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto ao tema do controle de constitucionalidade de emendas constitucionais, é evidente a existência de um cuidado extremo em somente declarar sua invalidade quando se observa clara e objetiva tendência a abolir alguma das cláusulas pétreas, em seu núcleo essencial.

Esse, claramente, não é o caso da PEC nº 55, de 2016, cujo conteúdo mostra-se essencial para transformar o Orçamento Público em um instrumento transparente e efetivo de exercício da democracia.

Análise do Mérito da PEC nº 55, de 2016

O Novo Regime Fiscal irá revolucionar dramaticamente a forma como o Brasil tratará as contas públicas durante os próximos vinte anos. Terá sido a primeira vez em nossa história – embora não seja novidade em outros países como Estados Unidos, Suécia, Finlândia e Holanda – em que o equilíbrio das contas públicas se dará por meio de controle dos gastos. Até então, o principal instrumento com que contamos, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), prevê somente a necessidade de equilíbrio no resultado primário. Esse equilíbrio, contudo, pode ser atingido ainda que as despesas aumentem fortemente, desde que as receitas se elevem concomitantemente. Pode ser, assim, um equilíbrio precário, tendo em vista que as receitas estão, em larga medida, fora do controle das autoridades fiscais.

Basicamente, desde a Constituição de 1988, os gastos públicos cresceram continuamente. Conforme aponta a justificação da PEC, entre 1997 e 2015, as despesas primárias cresceram 5,7% por ano em termos reais, muito acima do crescimento do PIB, que não atingiu 3% ao ano. Em boa parte desse período, o equilíbrio fiscal se deu via aumento das receitas. Com isso, a receita líquida da União, que correspondia a 14,0% do PIB em 1997, em 2015 representou 17,7%. E a carga tributária total, incluindo estados e municípios, atingiu 33,1% do PIB em 2014 (dado mais recente disponível da série do Fundo Monetário Internacional – FMI), valor muito acima da média dos países emergentes, 28,0% do PIB nos últimos cinco anos, e mais próximo da média dos países desenvolvidos (36,7%).

Enquanto pudemos financiar o aumento de despesas – muitas das quais justas, não tenho a menor dúvida – via aumento de tributos, as contas públicas mantiveram-se relativamente equilibradas e, em verdade, durante a primeira década deste século, apresentaram até uma trajetória benigna, com tendência de queda da dívida como proporção do PIB.

Desde 2008, entretanto, o equilíbrio fiscal começou a se deteriorar. Com a grave crise financeira internacional, o Brasil, como, de resto, a grande maioria dos países, adotou uma política fiscal anticíclica, que pressionou os gastos públicos. Ainda assim, em 2009, a União conseguiu produzir um resultado primário de 1,3% do PIB.



O que ocorreu a partir de 2011, contudo, foi uma mudança na orientação da política fiscal, denominada “Nova Matriz Econômica”. Um dos pilares dessa nova orientação era justamente a crença de que, com o Estado gastando mais, haveria maior geração de renda, via pagamento de salários, transferências e aquisição de fornecedores. Essa renda faria a economia girar, aumentando a demanda. Com isso, os empresários se sentiriam estimulados a investir mais, colocando a economia em um círculo virtuoso de mais gastos públicos, mais investimento, maior crescimento.

Com efeito, entre 2011 e 2015, os gastos primários da União aumentaram de 16,7% para 19,6% do PIB. Mas o PIB não respondeu conforme esperado. Por que não deu certo? Foram vários motivos, mas, sinteticamente, o aumento de gastos impediu que a taxa de juros caísse de forma sustentável (houve, sim, uma redução da taxa Selic no período, mas uma redução artificial que logo começou a pressionar os preços e obrigar o Banco Central a reverter sua política), o que atraiu bastante capital externo em um ambiente de liquidez internacional favorável e preços favoráveis para *commodities*. Assim, todo o aumento de demanda se converteu em aumento de importações, com pouco impacto sobre a produção doméstica.

Em 2013, quando estava óbvio que o *boom* de *commodities* estava chegando ao fim, e que teríamos tempos piores pela frente, optou-se por continuar gastando e o equilíbrio precário, obtido via aumento de receitas, deixou de ser perseguido. O resultado foram crescentes déficits primários e aumento da dívida.

Em 2015, chegou-se até a ensaiar uma mudança na orientação da política econômica, com a aprovação de uma minirreforma da previdência e alteração dos critérios de elegibilidade para o seguro desemprego e abono salarial. Mas, efetivamente, a grande proposta para equilibrar as contas públicas era a recriação da CPMF, como se o País suportasse novos aumentos de carga tributária. Seria como resolver o problema de quem está endividado no cheque especial, aumentando o limite. Evidentemente, era uma solução de curto prazo. Com o tempo, os gastos públicos iriam aumentar e, novamente, os desequilíbrios entre arrecadação e gastos se manifestariam.

Entramos, então, em um círculo vicioso. No período em que as contas públicas estavam equilibradas, com o aumento das receitas mais do que compensando o aumento de gastos, a carga tributária elevada reduzia a capacidade de crescimento da economia. Menor capacidade de crescimento da economia, por sua vez, indicava menor capacidade de arrecadação e, na ausência de reformas, aumento dos desequilíbrios fiscais. Ao mesmo tempo, o excesso de gastos públicos pressionava a demanda que, por sua vez,

forçava o Banco Central a elevar a taxa de juros. Juros mais altos retroalimentavam a dívida pública, bem como aumentavam a percepção de risco.

Nesse ambiente, o investimento se retrai. De fato, as contas nacionais mostram que o investimento caiu continuamente entre o quarto trimestre de 2013 e o segundo trimestre deste ano. Com o investimento em queda, não é de se surpreender que a economia pare de crescer e entre em recessão. Foi o que ocorreu a partir de 2014.

É importante observar o ano de 2014, para visualizar o estado de estagnação a que chegamos. Entre 2011 e 2013, o desempenho de nossa economia já foi medíocre, com crescimento médio de 2,9%. Em 2014, o desemprego atingiu o menor patamar da série histórica, o grau de utilização da capacidade instalada estava elevado e havia ameaça de racionamento de energia e água. Encontrávamo-nos, portanto, em um ambiente que os economistas classificam como de pleno emprego. Mesmo com a economia a pleno vapor, utilizando toda a mão-de-obra, capital e recursos produtivos disponíveis, nosso crescimento foi zero. Ou seja, estávamos estagnados.

Para sair da estagnação, é necessário reverter esse círculo vicioso e, para tanto, é fundamental ajustar as contas públicas, não somente garantindo o equilíbrio entre receita e despesa, mas, também, garantindo que a despesa caia em relação ao PIB. Dessa forma, será possível gerar superávits primários suficientes para fazer com que a dívida pública retorne a uma trajetória sustentável, sem precisar elevar nossa carga tributária, excessivamente elevada para nosso nível de renda e, certamente, um dos principais fatores explicativos para a estagnação a que chegamos.

O Novo Regime Fiscal propõe justamente uma redução gradual da despesa governamental em relação ao PIB. Em vez de proceder a ajustes traumáticos, como o que foi necessário na Grécia, o Novo Regime Fiscal permitirá a manutenção dos gastos públicos em termos reais. Contudo, à medida que o PIB crescer, a parcela correspondente à participação do governo deverá diminuir. Isso beneficiará o crescimento por meio de dois canais principais.

O primeiro, via aumento da poupança pública. A taxa de poupança do Brasil é das mais baixas do mundo, em torno de 15%. Para se ter uma base de comparação, em 2015, a taxa na América Latina foi de 18,9% e, nos países emergentes da Ásia, 42,8%, não por acaso a região que cresce mais rapidamente no mundo hoje. Aumentar a poupança pública implica



aumentar fundos disponíveis para financiar o investimento e, com isso, o crescimento da economia.

O segundo canal, e talvez o mais importante, é via controle do endividamento público. Ao propiciar menor crescimento da dívida pública, com a perspectiva de que ela retorne a uma trajetória sustentável, o Novo Regime Fiscal permitirá reduzir a taxa de juros e ancorar as expectativas dos agentes econômicos. Isso induzirá o aumento do investimento, com repercussões positivas sobre a taxa de crescimento da economia. Maior crescimento implica maior arrecadação e, mantidas as despesas constantes, maior superávit primário. Resultados primários elevados, por sua vez, permitem abater maior porção da dívida, reduzindo-se a percepção de risco e permitindo-se novas quedas na taxa de juros. Cria-se, assim, um círculo virtuoso, capaz de colocar nossa economia novamente na rota do crescimento.

Não nos iludamos, contudo. O caminho não será fácil. Infelizmente, as contas públicas estão em situação calamitosa, pois combinou dívida elevada e crescente, bem como geração de déficits primários.

Projeções com cenários realistas mostram que, mesmo com o Novo Regime Fiscal, a dívida pública continuará crescendo até 2020, quando começará a cair. Somente no final da década de 2020 a relação dívida/PIB deverá retornar a patamares em torno de 65%, próximo ao observado no final de 2015, e, apenas em meados da década seguinte, a relação dívida/PIB poderá se situar em torno de 50%, nível observado em 2010.

Dessa forma, o controle das despesas é essencial, e o gradualismo imposto pelo Novo Regime Fiscal – que não propõe corte de despesas, apenas impede o seu aumento ao longo do tempo – é a forma mais suave possível de se fazer a transição de um elevado nível de endividamento para um nível mais compatível com nosso grau de desenvolvimento. Não existe outra forma de ajuste fiscal mais suave do que aquela proposta por esta PEC e que seja capaz de fazer com que a dívida pública convirja para uma trajetória sustentável ao longo do tempo. Diante das projeções, torna-se evidente não só a necessidade de conter o avanço dos gastos governamentais, como de contê-los por prazo suficientemente longo, como o prazo mínimo de dez anos que a PEC propõe.



Além de seu objetivo primordial – controlar a elevação das despesas públicas –, a proposta tem quatro características que consideramos bastante desejáveis.

A primeira é a possibilidade de o Poder Executivo poder gastar abaixo de seu limite durante os três primeiros anos de vigência, e essa poupança ser compensada por gastos acima do teto em outros Poderes e órgãos. Conforme expusemos no Relatório, essa previsão é importante para permitir que os demais Poderes e órgãos possam acomodar compromissos financeiros já assumidos, como o reajuste escalonado de seus funcionários. Similarmente, a possibilidade de, dentro de um Poder, seus órgãos compensarem os gastos também traz uma flexibilidade desejável, sem comprometer o objetivo maior que é o controle do gasto público agregado.

A segunda é trazer maior responsabilidade para o Congresso Nacional, aumentando a importância do Parlamento sobre os gastos. Atualmente, o orçamento é uma peça de ficção, onde praticamente todas as demandas são acomodadas. Na prática, isso confere ao Poder Executivo a discricionariedade de efetivamente decidir onde gastar, via contingenciamento de despesas. Com o Novo Regime Fiscal, o limite de gastos estará predeterminado, de forma que a alocação de gastos ocorrerá, primordialmente, na discussão do processo orçamentário. O contingenciamento ocorreria em situações excepcionais, de frustração de receitas. Nesse sentido, o Novo Regime Fiscal é um instrumento de fortalecimento da democracia.

Finalmente, a PEC garante que os gastos com educação e saúde serão preservados. Trata-se de gastos essenciais para o futuro do País e para o bem-estar corrente da população.

Em relação à saúde, o Novo Regime Fiscal elevará o piso em 2017, de 13,7% da Receita Corrente Líquida para 15%. Considerando os valores atuais, da ordem de R\$ 700 bilhões acumulados em doze meses, esse aumento de percentual implicará elevação do piso de gastos com saúde em cerca de R\$ 9 bilhões já em 2017. A partir daí, esse piso estará garantido em termos reais.

Também em relação à educação, haverá garantia da manutenção do piso. Para 2017, o piso será aquele previsto no art. 212 da Constituição Federal: 18% da arrecadação de impostos líquida de transferências. A partir daí, tal como ocorrerá com o piso para gastos com saúde, os valores serão corrigidos pela inflação, garantindo seus valores reais. Ademais, os gastos



federais com complementação do Fundeb, voltados para a educação básica, não entrarão no cálculo do teto.

Por fim, em relação aos direitos sociais, o Novo Regime Fiscal vai muito além de preservar os direitos à educação e saúde. Também permitirá a retomada do crescimento, e, com isso, preservar os atuais postos de trabalho e reinserir os cerca de 12 milhões de desempregados no mercado. Não devemos nos esquecer de que o emprego talvez seja o mais importante dos direitos sociais.

Nunca é demais enfatizar: sem reformas, a tendência do Brasil é a estagnação ou crescimento mínimo. Nesse cenário, não haverá recursos para financiar programas sociais, a inflação tenderá a aumentar, prejudicando os mais pobres, e a geração de empregos será substancialmente menor. Por esse motivo, não temos dúvidas em afirmar que o Novo Regime Fiscal melhorará o bem-estar da população.

Por fim, manifesto-me pela rejeição da Emenda nº 1 – CCJ. De um lado, o ajuste das contas públicas não pode ser mais atrasado, sob o risco de ampliação da grave crise econômica atual. De outro, a aprovação da matéria na Câmara dos Deputados, a “Casa do Povo”, significa que a maior parte da população brasileira já é favorável à matéria. Assim, o Senado Federal não deve adiar o início da produção dos efeitos do Novo Regime Fiscal.

III – VOTO

Diante de todo o exposto, nosso voto é pela constitucionalidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016, e, no mérito, por sua aprovação, com a rejeição da Emenda nº 1- CCJ.

Sala da Comissão, 09 de novembro de 2016

Senador JOSÉ MARANHÃO, Presidente

Senador EUNÍCIO OLIVEIRA, Relator



SF/16525.32366-70



SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA

COMPLEMENTAÇÃO DO PARECER Nº 888, DE 2016

Da COMISSÃO DE
CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
CIDADANIA, sobre as Emendas nº 2
a 59 à Proposta de Emenda à
Constituição (PEC) nº 55, de 2016 (nº
241, de 2016, na Câmara dos
Deputados), do Poder Executivo, que
*altera o Ato das Disposições
Constitucionais Transitórias, para
instituir o Novo Regime Fiscal, e dá
outras providências.*

RELATOR: Senador EUNÍCIO OLIVEIRA

I – RELATÓRIO

Em 1º de novembro foi feita, nesta Comissão, a leitura do Parecer à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 55, de 2016 (PEC nº 241, na Câmara dos Deputados), que “altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências”. O Parecer concluiu pela aprovação da matéria, com rejeição da Emenda nº 1, de autoria da Senadora Gleisi Hoffmann. Foi solicitada vista coletiva, durante a qual os nobres Senadores puderam avaliar a matéria.



SF/16137.60067-83

Em 8 de novembro foi realizada audiência pública desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em conjunto com a Comissão de Assuntos Econômicos, que contou com a participação de quatro especialistas do tema, os Senhores Samuel Pessoa e Marcos José Mendes, que se posicionaram a favor da PEC, e os Senhores Pedro Paulo Zahluth Bastos e Guilherme Santos Mello, com posicionamento contrário.

Nesse período, a Casa pode, portanto, debater em profundidade a Proposta, bem como tentar aprimorá-la. Com esse objetivo em mente, e dentro do melhor espírito democrático, nove Senadoras e Senadores ofereceram 58 emendas.

A Senadora Vanessa Grazziotin apresentou as Emendas nºs 2 a 4, 18 a 21 e 34. A Senadora Angela Portela apresentou as Emendas nºs 5 a 7 e 36 a 39. As Emendas nºs 8 a 14 foram de autoria do Senador José Pimentel. Já o Senador Lindbergh Farias foi o autor das Emendas nºs 15 a 17, 40 e 41, e 58. São de autoria do Senador Paulo Paim as Emendas nºs 22 a 33 e 42. O Senador Hélio José apresentou a Emenda nº 35, e o Senador Dário Berger, as Emendas nºs 43 e 44. O Senador João Capiberibe apresentou quatro emendas, as de nº 45 a 48. A Senadora Fátima Bezerra foi autora das Emendas nºs 49 a 52. Por fim, são de autoria do Senador Humberto Costa as Emendas nºs 53 a 57.

Essas emendas propõem diversas alterações para o texto da PEC nº 55, de 2016, que envolvem, entre outros temas, despesas que ficariam de fora dos limites de gastos, tempo de vigência do Novo Regime Fiscal, vedações previstas caso os gastos venham a extrapolar o limite imposto ou destinação de eventuais superávits primários. Analisaremos a seguir essas emendas.

II – ANÁLISE

Passo a analisar agora as 58 emendas apresentadas desde a leitura do Parecer, em 1º de novembro, conforme prevê o § 5º do art. 133 do Regimento Interno do Senado Federal. Em vez

de analisá-las por ordem de apresentação, iremos agrupá-las por afinidade temática. Isso implica que fatiaremos a análise daquelas emendas que dispõem sobre mais de um tema.

Emenda propondo realização de referendo

A Emenda nº 3, de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin, propõe realização de referendo para ratificar os termos da Emenda Constitucional, tem o mesmo conteúdo da Emenda nº 1, da Senadora Gleisi Hoffmann, já analisada no Parecer apresentado em 1º de novembro. Mantenho aqui o mesmo posicionamento que havia colocado na ocasião: o ajuste das contas públicas não pode ser mais atrasado, sob o risco de ampliação da grave crise econômica atual. Além disso, a votação na Câmara dos Deputados mostra que os representantes do povo apoiam a matéria. Assim, o Senado Federal não deve adiar o início da produção dos efeitos do Novo Regime Fiscal.

Emendas propondo criar ou modificar a lista de despesas que não seriam computadas na apuração do limite de gastos

As Emendas nºs 2, 19 e 34, da Senadora Vanessa Grazziotin, 7 e 37 a 39, da Senadora Angela Portela, 10 e 13, do Senador José Pimentel, 26, 27, 30 e 33, do Senador Paulo Paim, 35, do Senador Hélio José, 40, do Senador Lindbergh Farias, 43, do Senador Dário Berger, 46 e 48, do Senador João Capiberibe, 50, da Senadora Fátima Bezerra, e 54, 56 e 57 do Senador Humberto Costa, propõem excepcionar algumas despesas dos limites de gastos. São áreas como segurança, ciência e tecnologia, previdência, assistência social, despesas de capital em geral, expansão da Defensoria Pública da União e gastos decorrentes de reajuste do funcionalismo público aprovados recentemente. Também há propostas para não computar as despesas com educação e saúde no limite de despesas. Contudo aprofundaremos mais adiante o debate sobre essas duas áreas, que consideramos fundamentais.



Quanto às demais áreas que se busca excepcionar, reconhecemos sua importância, mas excluí-las do cálculo das despesas primárias para fins de estabelecer os limites de gastos implica desvirtuar os objetivos da PEC nº 55, de 2016, retirando-lhe toda a sua efetividade.

O texto da PEC já exclui aquelas despesas relacionadas a transferências constitucionais. **Destacam-se, aqui, as transferências para os fundos de participação de estados e municípios – FPE e FPM, bem como para os fundos de desenvolvimento regional, o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FNE), do Centro-Oeste (FCO) e do Norte (FNO), preservando, assim, esses importantes instrumentos para manter a harmonia federativa e combater as desigualdades regionais.** Tampouco estarão submetidas a limites as transferências no âmbito do Fundeb, essenciais para o desenvolvimento da educação básica.

A essência da PEC, e com a qual concordamos, é que, preservadas algumas despesas, como as citadas no parágrafo anterior, caberá ao Congresso Nacional discutir as prioridades. Reitero que a PEC não proíbe aumento de gastos em nenhuma área, apenas requer que, no agregado, esses gastos estejam submetidos a um limite. Se for entendido que é necessário expandir as despesas em segurança, ciência e tecnologia, assistência social ou em qualquer outra área, o Congresso será soberano para fazê-lo. A única restrição, que entendemos ser absolutamente necessária e inarredável, é a restrição orçamentária: não podemos (e nem devemos) gastar mais do que nossa capacidade.

Gostaríamos também de comentar sobre algumas particularidades das Emendas nºs 7, 10, 33, 34, 35 e 46. A Emenda nº 7 propõe que os gastos com financiamento estudantil não integrem as despesas que estão sujeitas aos limites de gastos. Ocorre que os gastos com programas como o Fundo de Financiamento Estudantil do Ensino Superior (FIES), que se destina a financiar a graduação de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos, são classificados como gastos



financeiros. Por não serem gastos primários, não são afetados pela PEC. A educação, não canso de repetir, juntamente com a saúde, são duas áreas que mereceram tratamento especial pela PEC 55, de modo a preservar os investimentos mais essenciais na vida dos brasileiros.

A PEC já estabelece, no inciso IV do § 6º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que despesas com capitalização de empresas estatais não dependentes devem ser excluídas dos limites de gastos. As Emendas nºs 10 e 33, mantêm essa exclusão, mas restringem as empresas estatais dependentes àquelas que exploram atividades econômicas em sentido estrito (Emenda nº 10) ou que exercem atividade econômica possível de ser exercida pelo Estado (Emenda nº 33). De acordo com o art. 173 da Constituição Federal, trata-se de atividades econômicas necessárias aos imperativos da segurança nacional ou que atendem de forma relevante o interesse coletivo. Em ambas as Emendas, o objetivo é desestimular a criação de empresas gestoras de ativos, que tenham por objetivo ceder direitos creditórios, securitizar recebíveis ou organizar privatizações.

O primeiro problema que vemos com essas emendas é a clara delimitação do escopo. Tanto “atividade econômica em sentido estrito” como “atender de forma relevante o interesse coletivo” permitem várias interpretações, o que gera desnecessária insegurança jurídica.

Em segundo lugar, não cumpre à PEC estabelecer esse tipo de restrição. A eventual constituição de empresa destinada, por exemplo, a ceder onerosamente os direitos creditórios da dívida ativa é algo que deve ser discutido oportunamente, quando os prós e contras de eventual proposta sejam mais bem conhecidos. Não estamos advogando aqui a obrigação de se constituir tais empresas, mas apenas não consideramos razoável proibir taxativamente. Além disso, eventual criação e capitalização de tais empresas dependeria de aprovação de lei específica pelo Congresso Nacional, que poderá analisar, caso a caso, sua conveniência.



O terceiro problema que detectamos, especificamente no caso da Emenda nº 33, refere-se às diversas vedações impostas à criação de estatais não dependentes que não satisfaçam os critérios do art. 173 da Constituição Federal. Por exemplo, empresas gestoras de ativos ficariam proibidas de receber recursos públicos. Além de não concordarmos com o mérito da proposta, pelos motivos expostos no parágrafo anterior, entendemos que esse conteúdo extrapola o escopo da PEC nº 55, de 2016, devendo ser discutido quando se pretender, por exemplo, alterar o recém-aprovado marco regulatório das empresas estatais, consubstanciado na Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.

Pelo mesmos motivos, não acatamos a Emenda nº 46, que tem o mesmo objetivo da Emenda nº 33.

As Emendas nº 34 e 54 propõem quatro cláusulas de escape para a aplicação do Novo Regime Fiscal. Duas delas – calamidade pública e estado de defesa ou de sítio – já são contempladas pela atual redação da PEC e, no nosso entendimento, de forma superior. Isso porque o § 6º do art. 102 do ADCT excepciona os gastos decorrentes de créditos extraordinários, guerra ou comoção nacional, previstos no art. 167 da Constituição Federal. É mais correto excluir dos limites somente os gastos feitos exclusivamente para mitigar os impactos daqueles eventos, como a PEC propõe. Não faz sentido abolir todos os limites de gastos porque houve enchente em um local e foi necessário socorrer as vítimas.

Tampouco consideramos meritório permitir cláusulas de escape em função de mau desempenho do PIB ou desemprego elevado, as duas outras condições previstas na Emenda nº 34. As cláusulas de escape propostas implicariam, na atual conjuntura, que a aprovação da PEC não traria qualquer impacto imediato sobre as contas públicas, tendo em vista o comportamento recente do PIB, em queda, e os cerca de 12 milhões de desempregados. Com isso, o Novo Regime Fiscal já nasceria com sua credibilidade abalada, criando obstáculos desnecessários para o atingimento de um de

seus mais importantes objetivos, que é resgatar a confiança nas contas públicas.

A Emenda nº 35 propõe excluir dos limites de gastos os valores referentes a reajustes concedidos para o funcionalismo público recentemente, mas que produzirão efeitos financeiros diferidos, ao longo dos próximos anos. Ocorre que a PEC já trata desse problema: os §§ 7º e 8º do art. 102 do ADCT permitem que o Poder Executivo compense, em até 0,25% de seu limite de gastos eventuais despesas em excesso executadas por outros Poderes ou órgãos ao longo dos três primeiros anos de vigência do Novo Regime Fiscal. Essa flexibilidade foi incorporada ao texto da PEC justamente para acomodar o impacto financeiro daqueles reajustes salariais. Além do mais, não faz sentido excluir as despesas com as atividades da administração tributária federal, inclusive pessoal e encargos, dos limites do Novo Regime Fiscal, sob pena de reduzir sua efetividade.

Emenda propondo que o superávit primário não seja utilizado para pagamento de juros da dívida pública

A Emenda nº 4, de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin, propõe que, caso venha a ser registrado algum superávit primário, os recursos não possam ser utilizados para pagamento de juros, mas alocados em investimentos em infraestrutura ou em ciência e tecnologia.

Assim, como com as emendas discutidas anteriormente, entendemos que a aprovação da Emenda nº 4 esvaziaria a PEC. O objetivo do Novo Regime Fiscal é justamente gerar resultados primários para pagarmos o serviço da dívida e, com isso, reequilibrarmos as finanças governamentais. Segundo a justificação da Emenda, é inconcebível utilizar os resultados primários para pagar juros. Ora, se é concebível se endividar, também deve ser concebível pagar juros, afinal, este é corolário daquele. E, para pagar os juros da dívida, é necessário obter resultados primários positivos.



Lembremos, mais uma vez, que a PEC não faz qualquer limite a despesas individuais. Se os investimentos em infraestrutura e em ciência e tecnologia forem entendidos como prioritários, esses poderão receber maior atenção na elaboração do orçamento.

Emendas propondo que os gastos com juros e demais encargos da dívida pública sejam submetidos a limites

As Emendas nºs 5 e 6, da Senadora Angela Portela, 9, do Senador José Pimentel, 17, do Senador Lindbergh Farias, 18 e 19, da Senadora Vanessa Grazziotin, 22 a 25, 28, 31 e 32, do Senador Paulo Paim, propõem que as despesas com pagamento de juros e demais encargos também estejam submetidas a algum tipo de limite. Pode ser como proporção do PIB, como função dos gastos ocorridos no passado, ou simplesmente um teto para a taxa de juros nominais.

Essas emendas buscam atender a uma das principais críticas feitas à PEC nº 55, de 2016, qual seja, de que o Novo Regime Fiscal se preocupa apenas com os gastos primários, quando a principal causa do desequilíbrio das contas públicas é o pagamento de juros. Entretanto, não vemos procedência nessa crítica.

Reconhecemos que juros e dívida elevados se retroalimentam. Disso não resulta, contudo, que a solução para o problema seja controlar a taxa de juros. Cortar a taxa de juros sem haver fundamentos econômicos que o justifiquem somente faz aumentar a inflação e o temor de uma moratória, com danos muito mais severos para a economia. Em grande parte, a profunda crise econômica pela qual passamos é justamente consequência de uma combinação de políticas fiscal e monetária frouxas. Juros altos são, antes de tudo, consequência, e não causa de uma dívida elevada e percebida como dificilmente pagável. A geração de superávits primários é, portanto, a forma correta de se quebrar esse círculo vicioso. Impor, de antemão, um controle sobre a taxa de juros servirá apenas para aumentar a incerteza dos agentes econômicos sobre a real sustentabilidade da dívida e sobre a evolução da



inflação. É igualmente temerário permitir que se aumentem despesas primárias à custa da redução das despesas com juros, como propõem as Emendas nº 22 e nº 32.

As Emendas nºs 22 e 23, além de propor limite para gastos com pagamento de juros e demais encargos da dívida pública, também estabelecem normas para o tratamento das despesas financeiras no orçamento e impõem outras restrições, como limitação da taxa de juros em 6% ao ano e proibição do anatocismo (capitalização de juros compostos). São propostas que consideramos, no mérito, inadequadas e que, de qualquer forma, fogem do escopo da PEC ora em análise.

Emendas que propõem alterar o prazo de vigência do Novo Regime Fiscal

As Emendas de nº 8, do Senador José Pimentel, 19, da Senadora Vanessa Grazziotin, 42, do Senador Paulo Paim, 44, do Senador Dário Berger, 45, do Senador João Capiberibe, e 55 do Senador Humberto Costa, têm em comum o objetivo de alterar o prazo de vigência do Novo Regime Fiscal ou flexibilizar a prerrogativa dada ao Presidente da República de alterar a metodologia de fixação dos limites. Para muitos críticos da PEC nº 55, de 2016, o prazo de vinte anos parece ser excessivamente longo. Não é assim que entendemos.

Em primeiro lugar, porque, conforme esclarecemos no Parecer apresentado em 1º de novembro junto a esta Comissão, a situação da dívida pública é crítica. Mesmo impedindo aumento real dos gastos, a dívida pública continuará crescendo nos próximos cinco anos, quando deverá atingir patamares em torno de 90% do PIB, somente caindo a partir daí. Apenas no final da próxima década, devemos voltar a ter uma relação dívida/PIB da ordem de 50%, similar à que tínhamos no início desta década.

Em segundo lugar, a PEC opta por um ajuste fiscal suave, sem corte de despesas. Para a combinação de dívida pública



elevada e ajuste fiscal suave, vinte anos é um prazo bastante razoável.

Em terceiro lugar, a PEC garante flexibilidade ao permitir, depois de dez anos, alteração dos critérios de fixação dos limites. Assim, se tudo correr bem, ou se tivermos a sorte de passarmos por um novo superciclo de *commodities*, como ocorreu na década passada, o Presidente da República, por meio de projeto de lei complementar, poderá propor a modificação dos limites de gastos. Mas, diante da grave situação em que nos encontramos, prazos inferiores a dez anos são insuficientes para que a dívida pública retorne a uma trajetória sustentável.

Somos contrários até mesmo a flexibilizações condicionais, como a proposta pela Emenda nº 44. A Emenda permite aumento de gastos caso a relação dívida bruta do Governo Geral/PIB se situe abaixo do nível observado no final de 2013 (em torno de 51%). Nossa discordância em relação a essa proposta decorre do fato de que uma queda de tamanha magnitude na relação dívida/PIB, caso se concretize, terá sido em consequência de fatores externos excepcionalmente favoráveis, com os quais não deveríamos contar de forma recorrente. Seria um risco flexibilizar o Novo Regime Fiscal em determinado ano para, no ano seguinte, ter de impor novo limite aos gastos públicos.

Além disso, o sucesso do Novo Regime Fiscal depende de forma significativa da certeza de que será mantido por tempo suficiente. A possibilidade de supressão do Regime poderá prejudicar substancialmente a sua efetividade.

Emendas propondo que não seja alterado o piso para despesas com saúde e educação

As Emendas nºs 10 e 13, do Senador José Pimentel, 19, da Senadora Vanessa Grazziotin, 39, da Senadora Angela Portela, 43, do Senador Dário Berger, 48, do Senador João Capiberibe, 50 e 51 da Senadora Fátima Bezerra, e 55 e 57 do Senador Humberto Costa, propõem que não sejam alterados os pisos para os gastos



com educação ou saúde, nos termos dos arts. 212 e 198 da Constituição, respectivamente.

Desde 1999, atuo no Congresso Nacional, inicialmente como Deputado Federal e, desde 2011, como Senador da República. Com minha larga experiência política e sensibilidade às demandas da população, jamais compactuaria com uma proposta que causasse qualquer prejuízo à educação e saúde, pois entendo que são áreas essenciais para o desenvolvimento do País e bem-estar da população.

Nesse sentido, conforme discutido exaustivamente no Parecer lido em 1º de novembro, a PEC mantém a atual regra para o piso em educação, prevista no art. 212 da Constituição Federal, até 2017. A partir daí, o valor passa a ser corrigido pela inflação, de forma a preservar os gastos reais. Ou seja, a PEC nº 55, de 2016, **ao contrário do que interpretações equivocadas alardeiam, não retira um centavo sequer da educação!**

Além disso, as transferências da União no âmbito do Fundeb, bem como o financiamento no âmbito do Fies, não são afetados pela PEC. Lembremos que o Fundeb consiste em transferências de recursos para o financiamento da educação básica em estados e municípios. E o Fies é um fundo que provê financiamento das mensalidades cobradas por instituições privadas de ensino superior.

Em relação à saúde, a PEC **umenta** o piso de gastos já em 2017. Pela regra atual, o piso para o próximo ano corresponderia a 13,7% da Receita Corrente Líquida. Com a aprovação da PEC nº 55, de 2016, esse percentual sobe para 15%. Isso representa nada menos do que algo em torno de R\$ 10 bilhões de recursos adicionais para a saúde já em 2017, valores esses que serão preservados em termos reais a partir daí. Assim como no caso da educação, é improcedente a crítica de que o Novo Regime Fiscal retira recursos da área.



Não se pode também negligenciar dois importantes aspectos. O primeiro é que a PEC, ciente da importância da educação e saúde, impõe um **piso**, mas não um teto para essas áreas. Durante a discussão do orçamento, as prioridades serão avaliadas e nada impedirá que saúde e educação recebam recursos em volume superior aos pisos definidos em lei.

Em segundo lugar, a aprovação da PEC nº 55, de 2016, permitirá que a economia brasileira retome o crescimento. Maior crescimento implica maior arrecadação, tanto para União, como para estados e municípios. Com mais recursos disponíveis, esses governos subnacionais poderão gastar mais com educação (em especial, a educação básica, que é majoritariamente de sua responsabilidade) e com saúde. A propósito, com a retomada da economia e a recuperação das receitas tributárias, o volume repassado por meio dos FPE e FPM se elevam, melhorando as finanças estaduais.

Vale esclarecer, por fim, que o conteúdo da Emenda nº 51 já está abarcado pela PEC nº 55, de 2016, pois o art. 101 do ADCT é claro ao informar que o Novo Regime Fiscal atinge apenas os orçamentos da União.

Emenda propondo que, mesmo em caso de descumprimento de limites, seja possível conceder reajuste geral para o funcionalismo público

A Emenda nº 11, de autoria do Senador José Pimentel, propõe que, mesmo em caso de extrapolação dos gastos, será possível conceder o reajuste geral para o funcionalismo público previsto no inciso X do art. 37 da Constituição. Discordamos dessa proposta porque entendemos que os gastos com o funcionalismo são parte significativa dos gastos públicos totais. Se houver desequilíbrio, conceder reajuste geral aos servidores irá agravá-lo ainda mais, tornando mais difícil o retorno das contas públicas à normalidade e, com isso, a possibilidade de aumentar gastos em áreas essenciais como saúde, educação ou segurança.

Emendas propondo que, mesmo em caso de descumprimento de limites, seja possível conceder reajustes ao salário mínimo superiores à inflação

As Emendas nºs 12, do Senador José Pimentel, 16, do Senador Lindbergh Farias, e 20, da Senadora Vanessa Grazziotin, têm por objetivo permitir que, mesmo em caso de extrapolação dos gastos, o reajuste do salário mínimo possa ser mais elevado do que a inflação. Observe-se que a PEC em exame garante a manutenção de seu valor real. A justificativa para essas emendas é que a atual redação da PEC proíbe uma política de valorização do salário mínimo, tão importante para melhorar a distribuição de renda e as condições do mercado de trabalho.

Discordamos dessa argumentação. Em primeiro lugar, não é possível ignorar os efeitos de reajustes reais do salário mínimo sobre as contas públicas, tendo em vista seu impacto sobre a remuneração de servidores e benefícios pagos aos aposentados, pensionistas e beneficiários dos programas de assistência social.

Em segundo lugar, será impossível recuperar o salário mínimo sem recuperar a economia. Houve, nos últimos dez anos, forte crescimento de seu valor real: 54%, ante um crescimento do PIB de 35%. Boa parte desse crescimento pode ser creditada à política de valorização do salário mínimo, que consistia em reajustá-lo pela inflação do ano anterior, somada ao crescimento real do PIB de dois anos antes. Enquanto a economia crescia, e o desemprego caía, essa política ajudou a melhorar a distribuição de renda, ainda que a competitividade de alguns setores, como a da indústria de transformação, tenha sido fortemente abalada.

Mas o cenário agora é totalmente distinto. Nossa prioridade deve ser garantir o emprego e a reinserção dos mais de doze milhões de desempregados ao mercado de trabalho. Forçar reajustes salariais sem o correspondente crescimento da produtividade deverá resultar em mais desemprego ou informalização das relações de trabalho. Nada impede, contudo,



que, à medida que o mercado de trabalho se recupere e a produtividade avance, o rendimento do trabalhador aumente.

Em terceiro lugar, a PEC não impede políticas perenes de valorização do salário mínimo. Apenas veda aumentos reais em períodos quando os gastos excederem o teto estabelecido. É bastante razoável que, nesses períodos, não sejam colocadas novas fontes de pressão sobre os gastos públicos.

Emendas propondo tributação de lucros e dividendos distribuídos por pessoas jurídicas e outras alterações no sistema tributário nacional

A Emenda nº 14, do Senador José Pimentel, propõe tributar lucros e dividendos distribuídos por pessoas jurídicas. A Emenda nº 53, do Senador Humberto Costa, propõe que o produto da arrecadação desse tributo seja gasto com saúde e educação. A justificativa é que a tributação do imposto de renda no Brasil é extremamente iníqua. Como evidência, as pessoas mais ricas, com ganhos anuais em torno de R\$ 4 milhões, são pouco tributadas porque parte substancial de suas rendas tem como origem lucros e dividendos distribuídos, que são rendimentos isentos para fins de imposto de renda.

Nossa objeção a essa emenda não decorre de discordar do mérito de se alterar a legislação sobre imposto de renda. O problema é que este não é o fórum adequado para sua discussão. A PEC trata de gastos, não de receitas. Concordamos que, no Brasil, a tributação do imposto de renda tem aspectos regressivos. Porém, também temos plena consciência de que a carga tributária no Brasil é excessivamente elevada para nosso grau de desenvolvimento e qualidade dos serviços públicos oferecidos. Uma reforma ampla, que preserve ou – preferencialmente – reduza a carga tributária, mas altere as bases de incidência, certamente será bem-vinda e deve integrar a agenda legislativa. Trata-se, contudo, de um debate profundo e polêmico, que envolve não apenas redistribuir as alíquotas entre pobres e ricos, mas também repensar o papel da tributação direta e indireta e todos os seus impactos sobre as



relações federativas. Não é, portanto, produtivo inserir esse debate nesta PEC.

A Emenda nº 58, do Senador Lindbergh Farias propõe alterações no sistema tributário nacional, de modo a estabelecer, mais claramente, a progressividade como princípio tributário, vedando qualquer forma de tributação regressiva. Além disso, propõe incluir novo art. 162-A, estabelecendo princípios para as finanças públicas. Todas essas alterações seriam feitas substituição às alterações propostas pela PEC 55 no ADCT. Assim, pelas razões já invocadas e também por propor, na prática a rejeição da PEC 55, não a acolhemos.

Emendas propondo alterar o critério de definição do limite de gastos

As Emendas nºs 15, do Senador Lindbergh Farias, e 19, da Senadora Vanessa Grazziotin, propõem alterar o critério de fixação do limite de despesas, que passaria a ser com base na inflação acrescida do crescimento real do PIB. Com isso, a relação gastos/PIB iria se manter constante ao longo do tempo.

Ocorre que um dos principais objetivos do Novo Regime Fiscal é justamente reduzir a relação gastos primários da União/PIB, que aumentou fortemente nos últimos anos, de 16,7% para 19,6% entre 2011 e 2015. A comparação internacional de gastos da União é difícil de ser feita porque as responsabilidades de governos centrais e subnacionais variam fortemente entre países. Mas, se considerarmos os gastos agregados, fica evidente que o Brasil gasta demais para nosso nível de renda: na média 2010-2015, nosso setor público consumiu 38,7% do PIB, ante 30,2% nas economias emergentes. Ao longo da década passada, o equilíbrio das contas públicas se deu via aumento de receitas.

Mas é inviável que uma economia com o grau de desenvolvimento do Brasil continue gastando o percentual do PIB que gasta, pois isso requer carga tributária igualmente elevada. O equilíbrio das contas públicas terá de passar, necessariamente, pela



redução da proporção de gastos governamentais em relação ao PIB, o que seria inviável caso as Emendas nºs 15 e 19 fossem acatadas.

Emendas propondo suavização das vedações caso as despesas extrapolem o teto

As Emendas nºs 21, da Senadora Vanessa Grazziotin, e 49, da Senador Fátima Bezerra, propõem suavizar as vedações impostas em caso de descumprimento dos limites de gastos.

De acordo com essas emendas, as vedações ficariam limitadas à: criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, exceto os reajustes do salário mínimo e aposentadorias e pensões dos servidores públicos e do regime geral; e concessão ou ampliação de incentivos e benefícios tributários em caso de descumprimento do limite do Poder Executivo.

Entendemos que essas punições seriam muito tímidas e pouco efetivas para fazer com que eventuais excessos de despesas possam ser reenquadrados nos limites estabelecidos. É importante enfatizar que as vedações previstas no art. 104 do ADCT não são meras punições, mas, sim, instrumentos para se garantir que, uma vez extrapolado o teto de gastos, consiga-se retornar o mais rapidamente possível ao equilíbrio. Posto de outra forma, seu principal objetivo é impedir que fontes de pressão de gastos continuem a prejudicar as contas públicas.

Consideramos também injusto manter algumas vedações e permitir, por exemplo, concessão de reajustes para membros de Poder, bem como criação ou reajuste de benefícios, como auxílio-moradia, ou auxílio-paletó.

A Emenda nº 19 é ainda mais incisiva no que diz respeito a suavizar as punições previstas no art. 104 do ADCT. A Emenda propõe suprimir todo o dispositivo. Se já consideramos



inadequado reduzir o rol de vedações em caso de descumprimento dos limites, é ainda mais inapropriado suprimir todas elas.

Emendas propondo retirar a possibilidade de o Poder Executivo compensar gastos excedentes dos demais Poderes e órgãos

Também somos contrários às Emendas nº 29, do Senador Paulo Paim, e 47, do Senador João Capiberibe. Essas emendas suprimem os §§ 7º e 8º do art. 102 do ADCT, que permitem que o Poder Executivo compense, em até 0,25% de seu limite de gastos, eventuais excessos de despesas dos demais Poderes e órgãos durante os três primeiros anos de vigência do Novo Regime Fiscal. Não concordamos com a supressão desses dispositivos, pois entendemos que essa flexibilização é meritória.

Em primeiro lugar, a PEC não obriga o Poder Executivo a gastar abaixo do limite para compensar excesso de gastos de outros Poderes ou órgãos, apenas autoriza a compensação. Em segundo lugar, porque os demais Poderes e órgãos assumiram compromissos financeiros ao longo desses últimos meses, decorrentes do reajuste de seus servidores, propostas que contaram com amplo acolhimento nesta Casa, e cujos efeitos financeiros se materializarão ao longo dos próximos anos. É justo, portanto, haver alguma flexibilização para acomodar os compromissos já assumidos. Em terceiro lugar, porque se os demais Poderes, em função desses compromissos já assumidos, tiverem de extrapolar seus gastos, o melhor a ser feito será o Poder Executivo gastar abaixo de seu limite, de forma a conter o gasto agregado.

Emendas propondo repartição das receitas da União com estados e municípios

As Emendas nºs 36, da Senadora Angela Portela, 41, do Senador Lindbergh Farias, e 52, da Senadora Fátima Bezerra, propõem repartir eventuais superávits primários da União com estados e municípios, destinando 10% desse superávit para o FPE, e outros 10% para o FPM. Posicionamo-nos contrários a esta



emenda por entender se tratar de discussão sobre o pacto federativo, que está fora do escopo desta PEC. Foi justamente para não adentrar nas questões federativas que a PEC estabeleceu que o Novo Regime Fiscal não deve impactar as transferências para os governos subnacionais previstas na Constituição.

A Emenda nº 59, de autoria do Senador Paulo Paim, propõe dar autonomia administrativa, operacional e financeira a cada um dos Poderes e órgãos autônomos da União. Não acatamos essa emenda porque a Constituição já dispõe sobre a autonomia dos temas nessa PEC, que trata do controle de gastos públicos.

III – VOTO

Diante do exposto, nosso voto é pela rejeição das Emendas nºs 2 a 59

Sala da Comissão, 09 de novembro de 2016

Senador JOSÉ MARANHÃO, Presidente

Senador EUNÍCIO OLIVEIRA, Relator



SF/16137.60067-83

Senado Federal - Lista de Votação Nominal - Relatório PEC 55/2016

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

TITULARES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
JORGE VIANA (PT)				1. LÍDICE DA MATA (PSB)		X	
GLEISI HOFFMANN (PT)		X		2. LASIER MARTINS (PDT)	X		
JOSÉ PIMENTEL (PT)		X		3. LINDBERGH FARIAS (PT)			
FÁTIMA BEZERRA (PT)		X		4. ÂNGELA PORTELA (PT)			
HUMBERTO COSTA (PT)		X		5. ZEZE PERRELLA (PTB)			
TELMÁRIO MOTA (PDT)				6. PAULO PAIM (PT)			
BENEDITO DE LIRA (PP)	X			7. IVO CASSOL (PP)			
CIRO NOGUEIRA (PP)	X			8. ANA AMÉLIA (PP)			
TITULARES - Maioria (PMDB)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - Maioria (PMDB)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
EUNÍCIO OLIVEIRA (PMDB)	X			1. ROBERTO REQUIÃO (PMDB)			
EDISON LOBÃO (PMDB)	X			2. VAGO			
ROMERO JUCÁ (PMDB)	X			3. GARIBALDI ALVES FILHO (PMDB)			
EDUARDO BRAGA (PMDB)	X			4. VAGO			
SIMONE TEBET (PMDB)	X			5. DÁRIO BERGER (PMDB)			
VALDIR RAUPP (PMDB)	X			6. ROSE DE FREITAS (PMDB)			
WALDEMIR MOKA (PMDB)	X			7. HÉLIO JOSÉ (PMDB)			
JOSÉ MARANHÃO (PMDB)				8. RAIMUNDO LIRA (PMDB)			
TITULARES - Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
JOSÉ AGRIPINO (DEM)	X			1. ALOYSIO NUNES FERREIRA (PSDB)	X		
RONALDO CAIADO (DEM)				2. ALVARO DIAS (PV)			
AÉCIO NEVES (PSDB)	X			3. ATAÍDES OLIVEIRA (PSDB)			
RICARDO FERRAÇO (PSDB)	X			4. SÉRGIO PETECÃO (PSD)			
ANTONIO ANASTASIA (PSDB)	X			5. DAVI ALCOLUMBRE (DEM)			
TITULARES - Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia (PPS, PSB, PCdoB, REDE)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia (PPS, PSB, PCdoB, REDE)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
ANTONIO CARLOS VALADARES (PSB)	X			1. VANESSA GRAZZIOTIN (PCDOB)		X	
ROBERTO ROCHA (PSB)				2. JOÃO CAPIBERIBE (PSB)			
RANDOLFE RODRIGUES (REDE)		X		3. LÚCIA VÂNIA (PSB)			
TITULARES - Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
EDUARDO AMORIM (PSC)	X			1. ARMANDO MONTEIRO (PTB)	X		
MARCELO CRIVELLA (PRB)				2. CÍDINHO SANTOS (PR)			
MAGNO MALTA (PR)	X			3. VICENTINHO ALVES (PR)			

Quórum: TOTAL 27

Votação: TOTAL 26 SIM 19 NÃO 7 ABSTENÇÃO 0

* Presidente não votou

ANEXO II, ALA SENADOR NILO COELHO, PLENÁRIO Nº 2, EM 09/11/2016

OBS: COMPETE AO PRESIDENTE DESEMPATAR AS VOTAÇÕES QUANDO OSTENSIVAS (RISF, art. 89, XI)

**Senador José Maranhão
Presidente**



Senado Federal

Relatório de Registro de Presença CCJ, 09/11/2016 às 10h - 39ª, Ordinária Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PDT, PT)			
TITULARES		SUPLENTE	
JORGE VIANA		1. LÍDICE DA MATA	PRESENTE
GLEISI HOFFMANN	PRESENTE	2. LASIER MARTINS	PRESENTE
JOSÉ PIMENTEL	PRESENTE	3. LINDBERGH FARIAS	PRESENTE
FÁTIMA BEZERRA	PRESENTE	4. ANGELA PORTELA	PRESENTE
HUMBERTO COSTA	PRESENTE	5. ZEZE PERRELLA	
TELMÁRIO MOTA		6. PAULO PAIM	PRESENTE
BENEDITO DE LIRA	PRESENTE	7. IVO CASSOL	PRESENTE
CIRO NOGUEIRA	PRESENTE	8. ANA AMÉLIA	PRESENTE

Maioria (PMDB)			
TITULARES		SUPLENTE	
EUNÍCIO OLIVEIRA	PRESENTE	1. ROBERTO REQUIÃO	PRESENTE
EDISON LOBÃO	PRESENTE	2. VAGO	
ROMERO JUCÁ	PRESENTE	3. GARIBALDI ALVES FILHO	
EDUARDO BRAGA	PRESENTE	4. VAGO	
SIMONE TEBET	PRESENTE	5. DÁRIO BERGER	PRESENTE
VALDIR RAUPP	PRESENTE	6. ROSE DE FREITAS	
WALDEMIR MOKA	PRESENTE	7. HÉLIO JOSÉ	PRESENTE
JOSÉ MARANHÃO	PRESENTE	8. RAIMUNDO LIRA	PRESENTE

Bloco Social Democrata(PSDB, PV, DEM)			
TITULARES		SUPLENTE	
JOSÉ AGRIPINO	PRESENTE	1. ALOYSIO NUNES FERREIRA	PRESENTE
RONALDO CAIADO		2. ALVARO DIAS	PRESENTE
AÉCIO NEVES	PRESENTE	3. ATAÍDES OLIVEIRA	PRESENTE
RICARDO FERRAÇO	PRESENTE	4. SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE
ANTONIO ANASTASIA	PRESENTE	5. DAVI ALCOLUMBRE	

Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia(PPS, PSB, PCdoB, REDE)			
TITULARES		SUPLENTE	
ANTONIO CARLOS VALADARES	PRESENTE	1. VANESSA GRAZZIOTIN	PRESENTE
ROBERTO ROCHA		2. JOÃO CAPIBERIBE	PRESENTE
RANDOLFE RODRIGUES	PRESENTE	3. LÚCIA VÂNIA	PRESENTE

Bloco Moderador(PTB, PSC, PRB, PR, PTC)			
TITULARES		SUPLENTE	
EDUARDO AMORIM	PRESENTE	1. ARMANDO MONTEIRO	PRESENTE
MARCELO CRIVELLA		2. CIDINHO SANTOS	PRESENTE
MAGNO MALTA	PRESENTE	3. VICENTINHO ALVES	PRESENTE

Não Membros Presentes

DECA

PASTOR VALADARES



Senado Federal

Relatório de Registro de Presença

Não Membros Presentes

JOSÉ MEDEIROS

VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016 (Proposta de Emenda à Constituição nº 241/2016, na Casa de origem), do Poder Executivo, que *altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.*



SF/16847.47183-27

I-Relatório

Cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a proposição em exame, nos termos do art. 356 e seguintes do Regimento Interno da Casa, tendo sido designado relator o Senador Eunício Oliveira, que apresentou relatório pela aprovação da matéria.

No último dia 1º de novembro, a matéria veio à discussão, tendo sido concedida vista coletiva, nos termos regimentais.

Como dissentimos do Relatório apresentado pelas razões que passaremos a discorrer, optamos por apresentar o presente Voto em Separado, nos termos facultados pela Carta regimental (art. 132, § 6º, I).

Como a PEC nº 55, de 2016, já do conhecimento de todos, julgamos que essas parcas considerações encerram o Relatório deste Voto.

II- Análise

Passando a analisar a matéria, devemos desde logo consignar que o nosso entendimento é o de que a iniciativa em questão não deve e não pode ser acolhida por esta Comissão, nos termos em que aqui chegou.

Isso porque, em primeiro lugar, há diversas inconstitucionalidades na proposta e, em segundo lugar, no que diz respeito ao mérito, não é possível acolher a proposição, sob pena de graves prejuízos para o País e para a população brasileira.

Em nosso entendimento, assim como no entendimento do Consultor desta Casa, Sr. Ronaldo Jorge Araujo Vieira Junior, que elaborou bem fundamentado estudo sobre o assunto (*AS INCONSTITUCIONALIDADES DO “NOVO REGIME FISCAL” INSTITUÍDO PELA PEC Nº 55, DE 2016 -PEC Nº 241, DE 2016, NA CÂMARA DOS DEPUTADOS*), a PEC em comento viola, de forma cristalina, cláusulas pétreas da nossa Carta Magna. Expomos, a continuação, essas flagrantes violações da ordem constitucional brasileira.

a) Violação do princípio constitucional do voto direto, secreto, universal e periódico (art. 60, § 4º, II)

No sistema presidencialista, a elaboração da peça orçamentária anual, assim como do plano de longo prazo (plano plurianual) e seu encaminhamento ao Poder Legislativo para discussão e aprovação são atribuições das mais nobres do Chefe do Poder Executivo. O art. 84, inciso II, da CF dispõe ser competência privativa do Presidente da República exercer a direção superior da administração federal, com o auxílio dos Ministros de Estado.

É na peça orçamentária que se materializam as concepções de organização e funcionamento do Governo; é onde se externam o papel do Estado e os mecanismos de articulação com a sociedade. É nesse instrumento que as políticas públicas, programas e projetos de governo ganham forma. A Constituição de 1988 trata desse tema nos arts. 165 a 169 da CF, estabelecendo, no *caput* do art. 165, a reserva de iniciativa que cabe ao Poder Executivo, em matéria orçamentária. Essa competência consta, também, no inciso XXIII do art. 84 da CF.



Eliminar, como pretende a PEC nº 55, de 2016, a possibilidade de o Chefe do Poder Executivo – legitimamente eleito pelo povo, por intermédio do voto direto, secreto, universal e periódico – definir o limite de despesas de seu Governo significa retirar-lhe uma de suas principais prerrogativas de orientação, direção e gestão. Significa atar-lhe as mãos e impedi-lo de fixar suas diretrizes e definir suas estratégias. Em última análise, significa impedi-lo de exercer, em sua plenitude, o mandato que lhe foi conferido pela soberania popular, prevista no parágrafo único do art. 1º da CF.

Significa, sobretudo, extirpar da soberania popular, fonte legítima do poder nas democracias, o controle sobre a política fiscal e sobre os rumos da economia do país.

Reiteramos que, aprovada a PEC, essa circunstância limitadora da atuação do Chefe do Poder Executivo federal vigorará por 20 (vinte) exercícios financeiros, que correspondem a 20 (vinte) anos, que por sua vez correspondem a 5 (cinco) mandatos presidenciais e a 5 (cinco) legislaturas do Congresso Nacional.

Seguindo esse raciocínio, temos que as prerrogativas de debater e decidir os desígnios do Governo e de participar ativamente da alocação de recursos orçamentários reconquistadas pelo Congresso Nacional na Constituição de 1988 deixam de existir, na prática, com a aprovação da PEC nº 55, de 2016, eis que um dos núcleos essenciais do debate, a fixação do limite das despesas primárias de todos os Poderes da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União já se encontra pré-estabelecido por vinte anos.

Assim, nas próximas cinco legislaturas a partir de 2017 e até 2036, os representantes da população na Câmara dos Deputados e os representantes dos Estados e do Distrito Federal no Senado Federal, eleitos democraticamente pelo povo, saberão, caso a presente propositura seja aprovada, que exercerão um mandato fracionado, amputado, em que lhes é interdito debater o teto de gastos linear e tecnocraticamente fixado pela PEC nº 55, de 2016.

Observe-se, a esse respeito, que a análise internacional sobre a implantação de tetos de despesas primárias não registra experiência semelhante à brasileira. Segundo estudo do FMI¹, apenas cinco países no

¹ Expenditure Rule: Effective Tools for Sound Fiscal Policy, Till Cordes, Tidiane Kinda, Priscilla Muthhoora and Anke Weber, IMF, 2015.

mundo adotam algum teto fixo de gastos governamentais. Contudo, essas experiências internacionais são muito diferentes desta proposta brasileira.

A diferença maior tange justamente à questão política e democrática. Nesses outros países, o teto é estabelecido por compromisso político do Gabinete eleito ou ainda por amplo acordo de coalizão, que envolve também partidos de oposição. Não há tetos legais e, muito menos, constitucionais. O estudo do FMI mostra, aliás, que, quanto mais amplos os acordos políticos, maior a probabilidade de o teto ser respeitado. Essa questão política e democrática se reflete no prazo. No caso desses outros países, assim como de outros que não adotam o congelamento das despesas primárias, os prazos do teto ou de outras medidas de controle de gastos coincidem com a duração do Gabinete ou dos governos eleitos, normalmente quatro anos. Após esse prazo politicamente delimitado, renova-se, ou não, o acordo relativo ao controle de gastos. Dessa forma, o eventual teto de gastos não viola, nesses países, o voto do cidadão e o princípio da soberania popular, ao contrário do que propõe, de forma autoritária, a PEC em análise.

Entendemos, pelo exposto, estar caracterizada a violação do voto direto, secreto, universal e periódico, cláusula pétrea de nosso ordenamento constitucional, consoante o estipulado pelo inciso II o § 4º do art. 60 da CF.

b) Violação ao princípio constitucional da vedação ao retrocesso social (art. 60, § 4º, inciso IV, c/c o art. 5º, § 2º e art. 6º)

A PEC nº 55, de 2016, também trata das aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino, direitos sociais fundamentais previstos na parte permanente da CF, respectivamente, no inciso I do § 2º do art. 198 e no *caput* do art. 212.

O art. 105 desmembra em dois momentos as aplicações mínimas em saúde e em educação, no âmbito do NRF. No primeiro momento, no exercício de 2017, consoante o estabelecido no inciso I do art. 105, preservam-se as regras constitucionais permanentes atualmente em vigor. Afirma-se, nesse dispositivo, que as aplicações mínimas em saúde e educação equivalerão, 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 o que estabelecem os mencionados dispositivos da parte permanente da CF? As aplicações mínimas em saúde no âmbito da União correspondem, consoante o estabelecido no inciso I do § 2º do art. 198 da CF, a um percentual da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro. Logo, pelo texto permanente da Constituição, a União é obrigada a aplicar anualmente, no mínimo, 15% da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro.

No que tange à educação, a regra geral prevista na parte permanente da CF, mais precisamente no *caput* do art. 212, é a seguinte: 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.

A aplicação de recursos mínimos anuais na manutenção e desenvolvimento do ensino preserva a lógica da vinculação à arrecadação dos entes federados, devendo a União aplicar não menos do que 18% de sua receita resultante de impostos. Essas regras são preservadas pela PEC apenas para o exercício de 2017.

O segundo momento quanto à aplicação dos recursos mínimos em saúde e educação é previsto no inciso II do art. 105 e se destina aos dezenove exercícios posteriores (de 2018 a 2036) abrangidos pela PEC. Estabelece o inciso II do art. 105 que, nos exercícios posteriores, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e educação equivalerão aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior (2017), corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 102 deste ADCT, qual seja, 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 à lei orçamentária.

Assim, a partir de 2018, em vez de ser uma função da receita corrente líquida (15% da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro) no caso da saúde, e de uma função da arrecadação com impostos (18% no caso da União) na educação, os recursos mínimos aplicados nessas duas áreas estratégicas da atuação do Estado brasileiro que buscam assegurar acesso universal a dois dos mais importantes direitos sociais fundamentais, passam a ser uma mera atualização monetária (correção pela variação inflação do ano anterior medida pelo IPCA) dos recursos alocados em 2017.



Sendo assim, o ano de 2017 passa a ser, num delírio ficcional constitucional, arbitrado artificialmente, a base ideal de recursos mínimos em saúde e educação sobre a qual incidem as revisões inflacionárias para os próximos dezenove anos.

Ora, os dados demonstram que os gastos em saúde e em educação em 2016 foram submetidos a profundos cortes. Além disso, as pesquisas internacionais indicam claramente que os gastos sociais per capita no Brasil, apesar dos avanços recentes, ainda estão em níveis muito distantes dos praticados nos países com maior IDH e níveis de desenvolvimento social avançados. Assim, ainda que a PEC 55 preserve, num primeiro momento (2017), os mecanismos de fixação de recursos mínimos para esses dois setores com base na arrecadação, a base sobre a qual incidirão será bastante reduzida.

A partir de 2018, então, a utilização do mecanismo previsto para correção do limite de despesas para os próximos dezenove exercícios terá o condão de apenas atualizar monetariamente os valores obtidos em 2017. Trata-se, na realidade, de congelamento dos gastos em educação e saúde de 2018 até 2036, com o agravante de saber que os recursos atualmente alocados são incapazes de atender a demanda de universalização do atendimento na área de saúde e de educação.

Congelar despesas em saúde, com base nos recursos efetivamente pagos em 2016, que já foram submetidos a forte contração em face dos ajustes fiscais feitos nos últimos dois anos, levará, inexoravelmente, a uma diminuição da cobertura dos serviços públicos de saúde.

Segundo diversos pesquisadores da área, a PEC 55 impactará negativamente o financiamento e a garantia do direito à saúde no Brasil. Congelar o gasto em valores de 2016, por vinte anos, parte do pressuposto equivocado de que os recursos públicos para a saúde já estão em níveis adequados para a garantia do acesso aos bens e serviços de saúde, e que a melhoria dos serviços se resolveria a partir de ganhos de eficiência na aplicação dos recursos existentes.

Ademais, o congelamento não garantirá sequer o mesmo grau de acesso e qualidade dos bens e serviços à população brasileira ao longo desse período, uma vez que a população aumentará e envelhecerá de forma acelerada. Com efeito, segundo as projeções demográficas do IBGE, a população do Brasil aumentará cerca de 20 milhões, ao longo do período de vigência da PEC, sendo que quase todo esse aumento estará concentrado na



faixa etária dos idosos. Como o Brasil ainda é um dos países mais desiguais do mundo, a inexorável redução do gasto per capita com saúde e dos gastos com políticas sociais de uma forma geral acarretada pela PEC afetará os grupos sociais mais vulneráveis, contribuindo para o aumento das desigualdades sociais e para a não efetivação do direito à saúde e de outros direitos sociais no país.

No campo da educação, o raciocínio é o mesmo. Longe estamos ainda de atender ao dever constitucional atribuído ao Estado e à família, contida no caput do art. 205 da CF, de promover a educação visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Acha-se, também, distante de ser cumprida a promessa de universalização do ensino contida no inciso II do art. 208, no § 4º do art. 211, no § 3º do art. 212, e no inciso II do art. 214, todos da CF.

Conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2014 (PNAD-IBGE), cerca de 2,8 milhões de crianças e adolescentes entre 4 e 17 ainda estão fora da escola. Ademais, ao redor de 600 mil crianças ainda não têm acesso a creches e pré-escolas e apenas 42% das escolas de ensino básico oferecem turno integral. No que tange à qualidade da Educação Básica, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) precisaria aumentar dos atuais 5,5 para 6, no Ensino Fundamental e de 3,7 para 5,2, no Ensino Médio para que pudéssemos assegurar qualidade mínima do ensino na rede pública.

Ora, os valores alocados em 2016, que serão a base para a incidência dos mecanismos de reajuste propostos na PEC, são totalmente insuficientes para que possamos suprir essas e outras lacunas.

Assim, o congelamento real a partir de 2017 significará verdadeiro retrocesso no atendimento às demandas crescentes endereçadas à educação pública. Paralelamente ao esforço de assegurar escola na idade adequada para todas as crianças, há que se registrar que em períodos recessivos, muitos pais retiram seus filhos de escolas particulares e os matriculam em escolas públicas. A tendência do sistema público nos próximos anos é de acolher um número crescente de estudantes.

É uma ilusão se pensar que os gastos com saúde e educação poderão ser ampliados em termos reais, apesar do teto constitucional, como argumentam alguns. Para que tal ocorresse seria necessário cortar



profundamente, em termos reais, o orçamento de outras áreas, como Previdência, Assistência Social, Defesa, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Regional, etc. Ora, isso seria impossível, principalmente no caso da Previdência, que abarca a maior parte do gasto social. Mesmo que se fizesse uma profunda reforma das regras previdenciárias, com efeitos de curto prazo, é preciso considerar que, com o envelhecimento acelerado da nossa população e com o fato de que as aposentadorias constituem-se em direitos adquiridos, será impossível se reduzir, em termos reais, os gastos nessa área. Ao contrário, eles tendem inexoravelmente a crescer. O mesmo ocorre no que tange aos Benefícios de Prestação Continuada da Assistência Social.

Restaria, talvez, como último recurso, repetir o conselho do Ministro de Finanças do Japão, Taro Aso, que, em 2013, recomendou aos velhinhos de seu país que morressem mais rápido, para que se evitassem os “excessivos” gastos com saúde e aposentadorias. O conselho foi prontamente recusado por seus beneficiários. Certamente, os idosos brasileiros também o recusariam.

A PEC nº 55, de 2016, ao propor, como piso de aplicação de recursos na educação, para os próximos vinte anos, as aplicações mínimas corrigidas apenas pela inflação, desrespeita expressamente determinação constitucional contida na parte permanente da Constituição. Trata-se de situação contraditória plantada em nosso ordenamento pela PEC nº 55, de 2016, e que gerará conflitos, judicialização e insegurança jurídica.

Importante, nesse contexto, tratar do princípio da vedação ao retrocesso social. Ainda no século XX, o constitucionalismo mundial se deparou com a afirmação dos direitos sociais de segunda geração, que visa a exigir do Estado comportamento ativo na realização da justiça social. É o direito de participar do bem-estar social. Esses direitos fundamentais alcançaram os textos das Constituições em diversas partes do mundo e caracterizam-se como outorga ao indivíduo do direito a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc.

Em nosso ordenamento constitucional, por serem direitos fundamentais, eles se encontram protegidos contra qualquer iniciativa legislativa e administrativa que vise a tolher a sua abrangência e a violar seu núcleo essencial, à luz do que estabelece o art. 60, § 4º, inciso IV, c/c o art. 5º, § 2º e art. 6º, todos da CF.



Em obediência aos princípios fundamentais que emergem do Título I da Lei Maior, faz-se mister interpretar a garantia dos direitos sociais como cláusula pétrea e matéria que requer, ao mesmo passo, um entendimento adequado dos direitos e garantias individuais do art. 60.

Tanto a lei ordinária como a emenda à Constituição que afetarem, abolirem ou suprimirem a essência protetora dos direitos sociais, jacente na índole, espírito e natureza de nosso ordenamento maior, padecem irremissivelmente da eiva de inconstitucionalidade.

A perspectiva de redução de recursos alocados à saúde e à educação, por intermédio de PEC, mitiga a essência protetora dos direitos sociais, considerados direitos fundamentais de segunda geração. Além de impedir a ampliação de beneficiários, a restrição imposta pelo congelamento por vinte anos das despesas com saúde e educação imporá redução na cobertura hoje realizada e no gasto social per capita.

Não se trata, pois, de proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou formulado em termos gerais ou de garantir em abstrato um *status quo* social, mas de proteger direitos fundamentais sociais, sobretudo o seu núcleo essencial.

Constatamos, assim, ao analisar a PEC nº 55, de 2016, que suas medidas vão no sentido da aniquilação dos direitos sociais, promovida pelo congelamento de despesas primárias pelos próximos vinte anos, o que reforça a compreensão de estarmos diante de flagrante violação ao texto constitucional, que consiste na mitigação de direitos fundamentais, direitos esses considerados inatingíveis pelo inciso IV do § 4º do art. 60 da CF.

A vedação ao retrocesso social, nesses casos, é absoluta e destina-se a salvaguardar o mínimo existencial já conferido aos brasileiros mais necessitados.

Quanto aos demais direitos fundamentais afetados pelo congelamento de despesas primárias promovido pela PEC nº 55, de 2016, que não se enquadrem na classificação anterior, em acréscimo ao que já foi afirmado neste voto, entendemos que o retrocesso social também há de ser vedado, pois inexistente razão idônea quanto à necessidade e adequação que justifique a promoção do referido congelamento de despesas por vinte anos em uma conjuntura recessiva, marcada por forte pressão por aumento de demanda de serviços públicos, e partindo de uma base (despesas primárias efetivamente realizadas em 2016) de todo defasada. O mero reajuste pela



inflação não é suficiente para suprir a despesa gerada pelo simples aumento da população que, em situações de crise, demanda por mais serviços públicos.

c) Violação do princípio constitucional da separação de poderes (art. 2º c/c art. 60, § 4º, III)

Há, na PEC nº 55, de 2016, clara afronta ao princípio da separação de poderes consagrado na Constituição Federal (v.g. art. 2º).

Com efeito, o chamado Novo Regime Fiscal estrangula a independência e a autonomia financeira do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, e a autonomia financeira do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, na medida em que impõe na prática o congelamento de despesas primárias por vinte exercícios financeiros.

Dessa forma, qualquer perspectiva de ampliação da atuação desses Poderes e órgãos fica inviabilizada pelos próximos vinte anos. Parte-se de uma premissa inconsistente, qual seja, de que o montante das despesas apurado em 2016 é minimamente adequado para projetar a atuação do Poder pelos próximos vinte anos.

Cumpram aqui relevar que a supressão da possibilidade de rediscutir, num universo de vinte anos, os limites de suas despesas primárias retira da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de todos os órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União o elemento central para o efetivo exercício de sua autonomia, na elaboração de seu orçamento.

Atinge-se, assim, o núcleo essencial do princípio da separação de Poderes, que é considerada cláusula imodificável de nosso ordenamento constitucional por força do que estabelece o art. 60, § 4º, inciso III, da CF, razão pela qual as regras previstas nos incisos II a V, §§ 1º e 2º do art. 102 que o art. 1º da PEC pretende acrescentar ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias são inconstitucionais.

A propósito, cabe recordar que a Secretaria de Relações Institucionais da Procuradoria-Geral da República apresentou, em 7 de outubro de 2016, a Nota Técnica PGR/SRI nº 82/2016, aprovada pelo Procurador da República e Secretário de Relações Institucionais da entidade,



Peterson de Paula Pereira, que conclui pela inconstitucionalidade da proposição.

De acordo com esta nota, a autonomia administrativa e financeira assegurada ao Poder Judiciário e a autonomia funcional e administrativa assegurada ao Ministério Público e às Defensorias Públicas são elementos indispensáveis para que essas instituições exerçam suas funções constitucionais com independência, e sempre voltadas para a proteção dos direitos fundamentais, da cidadania e da dignidade da pessoa humana, fundamentos da República.

Por outro lado, o **art. 103** que se pretende acrescentar ao ADCT, estabelece que o Presidente da República somente a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, poderá projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 102.

Ora, trata-se de limitação absolutamente desarrazoada da prerrogativa que possui o Presidente da República de encaminhar projetos de lei ao Congresso Nacional e, dessa forma, deflagrar o processo legislativo, no momento que entenda oportuno.

É o *caput* do art. 61 da CF que veicula essa regra geral concernente à iniciativa das leis complementares e ordinárias no âmbito federal. Não é possível que essa prerrogativa seja manietada, nem mesmo por proposta de emenda à Constituição, eis que viola a cláusula pétrea da separação dos Poderes contida no inciso III do § 4º do art. 60 da CF.

Por seu turno, o **parágrafo único do art. 103** engendra violação não menos grave à Constituição Federal. Esse dispositivo estabelece que será admitida apenas uma proposta de alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial a partir do décimo exercício de vigência do NRF.

Assim, além de fixar uma teratológica carência constitucional decenal para exercício de prerrogativa ínsita à independência dos Poderes de dar início ao processo legislativo, o **parágrafo único do art. 103** da PEC nº 55, de 2016, arbitra a quantidade de vezes em que uma determinada proposta de alteração, via projeto de lei complementar, pode ser encaminhada pelo Presidente da República. Perceba-se que esse dispositivo admite outra interpretação tão desarrazoada quanto à veiculada no parágrafo anterior.



Por tal interpretação, a restrição prevista no parágrafo único do art. 103 aplicar-se-ia ao Congresso Nacional que poderia aprovar apenas uma proposta de alteração por mandato presidencial. Dito de outra forma, o Poder Legislativo federal estaria proibido de promover mais do que uma alteração na “regra de ouro” do NRF por mandato presidencial ou legislatura!

Nessa mesma senda, o **§ 4º do art. 104** estabelece que as vedações previstas neste artigo (aos Poderes que descumprirem os limites individualizados) se aplicam também às proposições legislativas. Confessamos que tivemos dificuldade em compreender o que se pretende com esse dispositivo. Pretende-se proibir a apresentação de proposições legislativas que violem ou tendam a, supostamente, alterar os limites fixados? Será essa a interpretação pretendida para essa bizarra disposição?

As proposições legislativas (emendas à Constituição, decretos legislativos e resoluções) não produzem qualquer efeito na vida real até que sejam aprovadas, promulgadas, publicadas e assim transformadas em norma jurídica pelo Poder Legislativo. Essa regra vale também para os projetos de lei (complementares, ordinárias e delegadas) e de projetos de lei de conversão oriundos de medidas provisórias, que somente ingressam no ordenamento jurídico após a sanção do Presidente da República.

Aqui cumpre recordar que não há qualquer inovação no ordenamento jurídico até que esse item descrito em detalhes no art. 66 da CF seja percorrido até o fim, inclusive com a apreciação de eventuais vetos pelo Congresso Nacional.

De outra parte, é prerrogativa inafastável de qualquer parlamentar apresentar proposições sobre quaisquer assuntos. Trata-se de direito subjetivo de cada parlamentar que integra as Casas do Congresso Nacional à luz do que estabelecem os arts. 48, 49, 50, 51, 52, 60 e 61 da Constituição Federal. Caberá às Casas do Congresso Nacional, ao longo do processo legislativo e, eventualmente ao Presidente da República, ao apresentar vetos por inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público, fazer os reparos necessários a torná-las compatíveis com a Constituição Federal e com o ordenamento jurídico pátrio.

Sabemos que não raras são as circunstâncias em que, mesmo aprovadas pelo Congresso Nacional e sancionadas pelo Presidente da República, as normas venham a ser consideradas inconstitucionais pelo STF. Nesse sentido, é flagrantemente inconstitucional dispositivo que vise a impedir a apresentação de proposição legislativa, seja ela qual for, por



parlamentar, em face do que estabelecem os arts. 51, inciso IV, e 52, inciso XIII. Trata-se de grave agressão à autonomia das Casas do Congresso Nacional que possuem a competência de dispor sobre sua organização e funcionamento e intolerável violação ao princípio da separação dos Poderes.

Devemos destacar aqui que o único momento em que a CF vedou a própria deliberação sobre matéria inconstitucional foi no caso das PECs violadoras de cláusula pétrea, permitindo fulminar a iniciativa já no seu nascedouro (art. 60, § 4º). Todavia, para que o controle seja exercido, ele pressupõe que a PEC seja apresentada, diferentemente do que preconizado pelo § 4º do art. 104, em que se pretende impedir até a apresentação da proposição, inclusive de proposta de emenda à Constituição.

Por fim, o **art. 109** que se pretende inserir no ADCT prevê que a tramitação de proposição elencada no *caput* do art. 59 da Constituição Federal (emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções), ressalvada a referida no seu inciso V (medidas provisórias), quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até 20 (vinte) dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.

Esse é outro dispositivo estapafúrdio da PEC nº 55, de 2016. Pretende-se impor às Casas do Congresso Nacional regras genéricas sobre o processo legislativo de todas as proposições, excetuadas as medidas provisórias, em evidente violação à prerrogativa de auto-organização e funcionamento que detêm a Câmara dos Deputados (art. 51, inciso IV, da CF) e o Senado Federal (art. 52, inciso XIII, da CF).

O que a proposição almeja aqui é a despropositada medida de suspensão da tramitação de dada matéria quando se vislumbra aumento de despesa ou renúncia de receita. O **art. 109** constitui-se, pois, em intolerável e inconstitucional intromissão no funcionamento do Congresso Nacional, eis que viola a cláusula pétrea prevista no inciso III do § 4º do art. 60 da CF, que tutela a separação dos Poderes.

Além disso, no que concerne ao **inciso I do caput do art. 102**, que fixa limites ao Poder Executivo federal seguindo essa mesma lógica – utilização das despesas primárias de 2016 como base real das despesas a serem realizadas nos próximos vinte exercícios, sobre a qual somente incidirá a atualização inflacionária, o cenário é muito mais alarmante.



Cabe ao Poder Executivo, no âmbito do sistema presidencialista de governo que vige no País, formular e implementar as políticas públicas que tornarão efetivo o acesso da população a bens e serviços públicos previstos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

Do mesmo modo cabe também ao Poder Executivo elaborar os planos, programas, projetos e ações que transformarão os projetos de políticas públicas em intervenções efetivas na realidade e o que se faz quando se congela as despesas primárias para os próximos vinte anos no âmbito do Poder Executivo, com base nas despesas efetivamente realizadas em 2016, num cenário recessivo, de retração de investimentos, em que foram constatados os maiores contingenciamentos na execução orçamentária dos últimos vinte anos, é estender, por um período de tempo absolutamente desarrazoado, as restrições e insuficiências hoje verificadas na implementação das políticas públicas.

d) Violação do princípio constitucional da razoabilidade (art. 5º, LIV)

Prosseguindo na análise da admissibilidade da PEC nº 55, de 2016, postos os elementos essenciais que a caracterizam – fixação de limites de despesas primárias de Poderes e órgãos da União para os próximos vinte anos com base na despesa primária de 2016, corrigida anualmente pela inflação do ano anterior –, adentraremos a verificação de sua consistência em vista do princípio da razoabilidade, dimensão substantiva do princípio do devido processo legal previsto no art. 5º, inciso LIV, da CF.

Para verificarmos a razoabilidade de uma proposição legislativa devemos verificar se a PEC nº 55, de 2016, é a medida adequada para obter o resultado pretendido. Caso não seja, ela deverá ser considerada inconstitucional.

Há também que se aferir se a medida restritiva proposta é indispensável para a conservação do direito em causa e se não pode ser substituída por outra menos gravosa.

Por fim, cabe verificar se a PEC nº 55, de 2016, impõe uma sobrecarga aos atingidos (falamos aqui de cidadãos, Poderes e órgãos), o que não se compadece com a ideia de justa medida. Trata-se, em outras palavras, de verificar se a PEC impõe ônus demasiados aos por ela atingidos.



Violado o princípio, a PEC deverá ser considerada inconstitucional.

Ora, conforme já demonstrado muitas vezes, inclusive em audiência pública realizada nesta Casa com dados históricos referentes às despesas realizadas a partir do segundo mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, a crise fiscal brasileira não é uma crise de crescimento estrutural maior de despesas, mas, sim, de crescimento menor conjuntural de receitas, ocasionado por uma série de fatores, inclusive os relacionados à crise mundial.

Não houve a “gastança” referida em matérias midiáticas superficiais e distorcidas. Ao contrário, as estatísticas econômicas oficiais demonstram que, até 2014, os governos fizeram superávits primários alentados, isto é, gastaram menos do que arrecadaram. Os déficits posteriores só surgiram pelo colapso das receitas e pelo aumento explosivo das taxas de juros. Nunca houve descontrole das despesas primárias, fator que a PEC em comento pretende congelar por 20 anos, de forma inútil e contraproducente.

O reequilíbrio das contas públicas poderia ser obtido, de forma mais eficiente e com sacrifício bem menor da população, com medidas contracíclicas que estimulem o crescimento econômico e a arrecadação fiscal e limitem as despesas financeiras excessivas da União. Não nos parece razoável impor esse enorme sacrifício à população mais necessitada do Brasil, enquanto o país convive com as taxas de juros reais mais elevadas do mundo, que beneficiam bancos e rentistas abonados.

Também não nos parece razoável que o custo do equilíbrio fiscal recaia exclusivamente, ou quase que exclusivamente, nos segmentos sociais mais necessitados, que dependem do nosso incipiente Estado de Bem Estar e dos serviços públicos gratuitos. Seria necessário que os cidadãos mais ricos contribuíssem também com a busca desse reequilíbrio, mediante uma reforma tributária progressiva, o cancelamento de desonerações exageradas e pela instituição de impostos e taxas a setores que hoje praticamente não contribuem para a arrecadação, como os que vivem de rendimentos de capital, por exemplo.

Ademais, a PEC em pauta também não é necessária para combater a inflação eis que “de acordo com o Banco Central (BC), mais de 40% da inflação do ano passado foi causada pelo reajuste brusco dos preços administrados que estavam represados (combustíveis, energia elétrica, etc.).



Considere-se, adicionalmente, que PEC em análise é contraproducente para o fim proposto, isto é, a busca do equilíbrio fiscal.

A aposta do governo Temer com esta PEC é a de que, com o congelamento das despesas primárias por 20 anos, os investidores estrangeiros e nacionais ganharão a confiança necessária para voltar a injetar dinheiro na economia brasileira, gerando, dessa forma, um novo ciclo de crescimento.

Esse é o pressuposto, aliás, de qualquer ajuste fiscal. O encolhimento da demanda governamental seria mais do que compensado pelo investimento privado, estimulado por uma confiança renovada, e pelas exportações, que absorveriam a produção que não mais seria vendida no mercado interno.

Mas isso é um mito. Paul Krugman, Nobel de Economia, chama esse mito de “fada da confiança” (*confidence fairy*). A confiança dos empresários nunca é restaurada só porque o governo corta seus gastos. Essa confiança só ocorre, para os empresários imersos na economia real, quando o consumo aumenta, a demanda é incrementada, e o crescimento começa a se firmar. O corte de gastos primários, somado ao aumento das taxas de juros, só estimula os investidores especulativos, que faturam no mercado financeiro e não geram empregos. Sequer geram receitas, pois pagam muito pouco imposto. Sua contribuição líquida para a sociedade é fortemente negativa: recebem muito, pela via do pagamento de juros, e praticamente não dão nada em troca.

Assim, na maior parte das vezes, observa-se o contrário do que dizem os defensores dos ajustes. A redução das despesas do Estado não é compensada pelo aumento dos investimentos e do consumo privados, e acaba gerando uma grande diminuição das receitas fiscais, que agrava os déficits e as dívidas e deprime ainda mais a atividade econômica. Cria-se, por conseguinte, um ciclo recessivo vicioso: o corte dos gastos diminui a atividade econômica, o que, por sua vez, reduz as receitas, o que, por seu turno, força nova diminuição dos gastos, e assim por diante.

Esse efeito recessivo dos ajustes fiscais torna-se intenso, no contexto de uma taxa de juros muito alta, como a existente historicamente no Brasil.

Observe-se que tal questão dos juros está vinculada ao principal problema que hoje se verifica em toda a economia mundial. Conforme a



Cepal (Horizontes 2030-A Igualdade no Centro do Desenvolvimento Sustentável), a falta de demanda agregada na economia mundial “coexiste com um excesso de liquidez”, e o sistema financeiro segue uma trajetória autoalimentada de multiplicação de seus ativos. Assim, aumenta a magnitude dos ativos financeiros, em particular dos derivativos financeiros, em relação ao PIB mundial, o que provoca uma desconexão perigosa entre a economia real e o sistema financeiro. A Cepal adverte que “o potencial disruptivo de uma riqueza financeira que aumenta velozmente e excede com folga os volumes de produção e comércio é sumamente alto”.

Salientamos que a presente PEC e suas medidas correlatas tendem a ampliar a desconexão entre a economia real e o sistema financeiro no Brasil, pois elas farão encolher a economia real e injetarão cada vez mais dinheiro público no sistema financeiro, via pagamentos de juros, que permanecerão liberados. Essa tendência é incompatível com recuperação do crescimento e com o equilíbrio fiscal de longo prazo.

Para entender essa incompatibilidade, é necessário se entender a lógica do gasto público e a lógica da fixação dos juros no Brasil.

No período de 2003 a 2013, o superávit primário foi de 3% do PIB, mas as despesas com o pagamento de juros da dívida pública eram muito elevadas. Representavam, em média, 6% do PIB. Assim, o nosso déficit orçamentário médio foi de 3% do PIB. Explicando: fazíamos uma economia de 3% do PIB nos gastos correntes e investimentos do governo, mas tal economia não era suficiente para pagar a conta de juros, de 6% do PIB. Se fosse, teríamos um orçamento com déficit zero.

Essa básica aritmética indica que o déficit orçamentário médio do período foi de 3% do PIB (3% de superávit primário menos 6% de despesas de juros é igual a 3% do PIB de déficit orçamentário). Esse não é um déficit preocupante. É um déficit que permitiria ao Brasil entrar para a Comunidade Europeia. E, como sabemos, a Comunidade Europeia é excessivamente rigorosa no estabelecimento de suas regras fiscais.

Temos, contudo, um problema fiscal que devemos enfrentar. O pagamento de juros não cabe dentro da economia que fazemos com as despesas primárias e, portanto, não cabem no orçamento. Esse é um problema crônico. São os pagamentos com juros que fazem o nosso orçamento ser deficitário. Entretanto, apesar das exageradas despesas com o pagamento de juros da dívida pública, não tivemos problemas fiscais que podem ser considerados graves no período, até então, analisado (2003-2013).



O pagamento de juros da dívida pública é feito aos credores do Estado, que são banqueiros e rentistas. A quase totalidade dos credores é composta de milionários e bilionários. É a elite financeira, formada inclusive por empresários do setor produtivo. São os ricos do Brasil. Somente no ano de 2015, eles receberam mais de R\$ 500 bilhões dos cofres públicos. Receberam muito mais que o dobro dos orçamentos da Saúde e Educação somados. Os gastos públicos do governo federal em Saúde e Educação somam cerca de R\$ 200 bilhões. Logo, precisamos equacionar o problema do excessivo montante do pagamento de juros. Se formos capazes de equacionar esse problema, teremos mais recursos para investir socialmente, beneficiando a maioria.

Não será fácil, porém, equacionar esse problema. Plantaram uma jabuticaba para regular a rentabilidade dos títulos da dívida pública de acordo com os interesses de rentistas e banqueiros. Somente no Brasil, os títulos da dívida públicas possuem juros pós-fixados e indexados à taxa de juros básica da economia. Títulos da dívida pública deveriam ter juros pré-fixados. Jamais deveríamos ter títulos públicos com juros pós-fixados e muito menos indexados à taxa de juros básica da economia. Essa taxa de juros é utilizada como instrumento de política monetária pelo Banco Central para controlar a liquidez dos bancos, isto é, a oferta de crédito bancário. E, em consequência, as variações da taxa de juros básica, controladas pelo Banco Central, regulam a liquidez (a quantidade de dinheiro) de toda a economia.

O problema é que, ao indexar os títulos da dívida pública a um instrumento que é utilizado para fins monetários, temos que decisões do Banco Central afetam as contas públicas. E afetam exatamente a parte do orçamento que é transferida a banqueiros e rentistas como pagamento de juros da dívida pública que possuem. Em outras palavras, a rentabilidade dos títulos da dívida não é determinada pelo Tesouro (ou o Ministério da Fazenda), que decide sobre os gastos primários. Parte significativa das despesas orçamentárias é controlada pelo Banco Central.

A arquitetura estabelecida no Brasil coloca banqueiros e rentistas com um interesse específico e óbvio. Têm interesse que a taxa básica de juros, chamada de taxa de juros Selic, seja bastante elevada para que aumente a sua parcela dentro do orçamento federal. Sempre dizem desejar uma maior taxa de juros Selic porque isto controlaria a inflação, mas certamente almejam, na verdade, parcelas maiores do orçamento público. Esse o principal motivo que faz com que o sistema financeiro coloque seus representantes na diretoria ou na presidência do Banco Central. Os exemplos são fartos na história brasileira.



Esse é também o principal motivo porque temos elevadas taxas de juros no Brasil. Não se trata de uma inevitabilidade econômica, como argumentam alguns. Trata-se, no fundo, de uma opção política.

Observe-se que o enxugamento da liquidez pelos juros estratosféricos, não afeta a inflação causada, por exemplo, por preços administrados ou pelos alimentos, que resulta de choques climáticos. E esse é o caso da inflação que sofremos nos últimos anos. Ademais, falta nexos com a realidade a ideia que temos que ter juros Selic mais elevados para conter a liquidez e o crédito bancário em contexto recessivo. É inaceitável a combinação de recessão com juros Selic estratosféricos. Só há um motivo para que os juros Selic estejam no patamar que estão: aumentar a parcela do orçamento público destinada a banqueiros e rentistas.

Ora, a PEC em comento cristaliza essa lógica absurda, colocando indevidamente a culpa nos gastos sociais e liberando os gastos públicos com juros irracionais e extorsivos, os principais causadores dos desequilíbrios fiscais no Brasil e os principais freios ao crescimento e ao desenvolvimento.

Por conseguinte, a PEC nº 55, de 2016 não é a alternativa, nem justa, nem adequada, para fazer frente à crise fiscal. Assim, pelo fato de se constatar que as medidas restritivas previstas na PEC não são necessárias e podem ser substituídas, com êxito, por outras medidas menos gravosas, há que se considerar que ela viola, também, o subprincípio da necessidade ou da exigibilidade, e deve ser considerada inconstitucional.

Por fim, a PEC não protege os mais pobres, diversamente do que sustentam os economistas do Governo, ao contrário, sacrifica-os, eis que a PEC não só comprime despesas essenciais e diminui a provisão de serviços públicos, como inclui sanções em caso de descumprimento que seriam pagas por todos os assalariados. Se o governo gastar mais que o teto, fica impedido de elevar suas despesas obrigatórias além da inflação. Como boa parte das despesas obrigatórias é indexada ao salário mínimo, a regra atropelaria a lei de reajuste do salário mínimo, impedindo sua valorização real – mesmo se a economia estiver crescendo.

Como todos sabemos, o sistema político tende a privilegiar os que mais têm poder. Reajusta salários de privilegiados no meio da recessão, mas corta programas sociais e investimentos. Se nem quando a economia cresce há algum alívio nessa disputa (pois o bolo continua igual), é difícil imaginar que os mais vulneráveis fiquem com a fatia maior.



Desse modo, pelo fato de impor ônus demasiados aos por ela atingidos, especialmente os cidadãos mais pobres que dependem dos serviços públicos de saúde, educação, previdência e assistência social, pelo fato de congelar despesas que resultarão no sucateamento de políticas públicas redistributivas, a PEC nº 55, de 2016, é inconstitucional, por violar o princípio da proporcionalidade.

Portanto, avaliada sob os ângulos que aferem a razoabilidade/proporcionalidade de medidas legislativas restritivas de direitos, podemos afirmar que a PEC nº 55, de 2016, é inconstitucional.

Por outro lado, é também sabido que o Brasil vem experimentando uma redução sensível da pobreza monetária e da desigualdade de renda, com sensível melhoria do acesso aos serviços de saúde, educação e assistência por parte da população mais vulnerável.

Nos últimos 10 anos, foi adotada estratégia deliberada de ampliar a cobertura e a efetividade das políticas públicas, de forma a prover um modelo de desenvolvimento inclusivo. Mas o país ainda convive com níveis inaceitáveis de desigualdade social, os quais exigem uma agenda governamental que priorize seu enfrentamento, visando uma sociedade mais justa e civilizada.

De outra parte, a violação do princípio da razoabilidade pela PEC nº 55, de 2016, também está caracterizada no prazo de vigência proposto – vinte exercícios financeiros, de 2017 a 2036 – combinado com a abrangência de suas regras.

A doutrina constitucional reserva às disposições constitucionais transitórias o papel de veicular regras específicas que vigerão por um prazo limitado. Ocorrido o termo final do prazo estipulado, a situação jurídica volta a ser regrada pelas normas gerais que constam da parte permanente da Constituição Federal. Essa é a lógica da doutrina constitucional.

Se as regras transitórias têm amplíssima abrangência e dilatado prazo de vigência como está sendo proposto, teremos a introdução em nosso ordenamento constitucional de regras permanentes travestidas de temporárias.

Com efeito, basta rápida olhada em nossa história constitucional republicana para constatar que, à exceção primeira Constituição (1891) e da atual Constituição Federal de 1988, todas as demais Constituições, elas



próprias tiveram vigência inferior aos vinte anos propostos para as “regras transitórias” contidas na PEC nº 55, de 2016!

Importante que desenvolvamos esse raciocínio, também, no que se refere, especificamente, ao horizonte temporal das normas permanentes da Constituição de 1988 que regem o processo orçamentário. Essas normas constam da Seção II (Dos Orçamentos), do Capítulo II (Das Finanças Públicas), do Título VI (Da Tributação e Orçamento). Abrangem os arts. 165 a 169 da CF. Nelas consta precisamente delineado, sistema lógico, interconectado, que promove as relações necessárias entre as diretrizes, metas e prioridades da administração federal, contidas na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) (art.165, II, e § 2º, da CF), que é anual e orienta a elaboração da lei orçamentária anual (LOA) para o exercício financeiro subsequente.

A lei orçamentária anual compreenderá o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das estatais e o orçamento da seguridade (art. 165, III, e § 5º, da CF). A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA) devem ser compatíveis com o plano plurianual (PPA) que tem a função de reduzir desigualdades inter-regionais (art. 165, § 7º) e estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (art. 165, I, e § 4º, da CF) e tem vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente (art. 35, § 2º, do ADCT).

É fundamental que atentemos para o prazo de vigência dos instrumentos de planejamento e orçamento previstos na parte permanente da Constituição Federal: a LDO e a LOA são anuais enquanto o PPA, que é o instrumento de planejamento de longo prazo previsto na parte permanente da CF, tem a validade de 4 (quatro) anos. Todos esses instrumentos de planejamento e orçamento são de iniciativa do Poder Executivo, por força do que determina o *caput* do art. 165.

Assegura-se a continuidade das políticas, programas e projetos com a previsão de que o último ano de vigência de um PPA elaborado num determinado governo coincida com o primeiro ano do outro governo. Impede-se, assim, a solução de continuidade de importantes ações governamentais. Trata-se, pois, de sistema lógico, articulado e estruturado. E mais, o horizonte temporal máximo de vigência de seu instrumento de planejamento de longo prazo é de 4 anos.



Avulta, pois, o total descalabro de se pretender inserir regras “transitórias” que disciplinam a elaboração orçamentária por 20 (anos)! Não nos esqueçamos, ainda, que o texto constitucional previu, em seu art. 163, a disciplina, por lei complementar, das finanças públicas. O texto constitucional foi integrado nessa parte pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que confere tratamento mais do que suficiente ao tema. Inclusive com a previsão de sanções aos gestores que a descumprirem.

Portanto, na verdade, as regras previstas na PEC nº 55, de 2016, que impõem um drástico congelamento das despesas primárias de todos os Poderes da União, além do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, com impactos generalizados em todos os serviços públicos e em todas as políticas públicas são, na verdade, normas permanentes e paralelas ao regramento atual.

É pacífico para a doutrina e jurisprudência constitucional que as normas transitórias representem exceções à regra geral contida na parte permanente da Constituição. Tem que haver uma relação estreita entre a parte transitória e a parte permanente dos textos constitucionais.

Aquela existirá para disciplinar relações jurídicas enquanto determinadas circunstâncias factuais e jurídicas não se implementarem. Assim que se implementarem essas circunstâncias – e o prazo aí há de ser razoável, compatível com a natureza transitória da norma – passarão a ser regidas pelas regras permanentes da Constituição.

A caracterização desses dispositivos que conformam o “Novo Regime Fiscal” como normas transitórias, constitui mais uma violação ao ordenamento jurídico constitucional prático, uma clara inconstitucionalidade que consiste na violação ao princípio do devido processo legal aplicado ao processo legislativo e ao princípio da razoabilidade, direitos fundamentais albergados no inciso LIV do art. 5º da CF, cláusula pétrea de nossa Constituição pelo que determina o inciso IV do § 4º de seu art. 60, visto que a abrangência e a perspectiva temporal de vigência das regras do NRF em nada são compatíveis com o perfil de normas temporárias e transitórias.

Apreciando ainda a questão da violação ao princípio da razoabilidade, temos que o § 3º do art. 104, que o art. 1º da PEC pretende acrescentar ao ADCT, assevera que no caso de descumprimento de qualquer



dos limites individualizados de que trata o caput do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição. Trata-se de disposição que viola o princípio da razoabilidade, dimensão substantiva do devido processo legal, previsto no inciso LIV, do art. 5º da CF, com status de direito fundamental, e que rompe a lógica orgânica da própria proposta de emenda à Constituição.

O “Novo Regime Fiscal” funda-se, essencialmente, no congelamento das despesas com valores de 2016, admitindo-se, a partir de 2017, que essas despesas sejam corrigidas pelo valor da inflação apurado no exercício anterior por intermédio da adoção do IPCA/IBGE. Esse é o limite de despesas primárias de todos os Poderes e órgãos elencados no art. 102 do ADCT proposto pela PEC nº 55, de 2016. Ora, o que a revisão geral da remuneração prevista no inciso X do art. 37 da CF estabelece é a mera recomposição do poder de compra da remuneração dos servidores, corroído pela espiral inflacionária, consoante entendimento pacífico do STF. Como impor a sanção de vedar a recomposição com base na inflação se esse é um dos principais vetores do NRF?

Interessante constatar que a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a chamada Lei de responsabilidade Fiscal (LRF), confere tratamento distinto e, a nosso sentir, adequado e constitucional ao tema. Ao tratar das despesas obrigatórias, seu art. 17 dispõe de forma detalhada sobre os requisitos a serem adimplidos em caso de criação ou aumento de despesa obrigatória. A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos é obrigatória em face do que dispõe o inciso X do art. 37, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, e tem o único objetivo de preservar o poder de compra dessas remunerações.

Constatamos outra violação ao princípio da razoabilidade ao analisarmos o art. 107, que prevê que as disposições introduzidas pelo NRF não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário (inciso I). Trata-se de inusitado, desarrazoado e inconstitucional mecanismo de defesa criado pela PEC que, em síntese, sustenta que, se do regime instituído por essa PEC, em caso de sua aprovação pelo Congresso Nacional, resultarem direitos e benefícios a quem quer que seja oponíveis ao erário, esses direitos não poderão ser exercidos.

Cuida-se da reinstituição da irresponsabilidade absoluta do Estado sobre seus atos que decorram de normas aprovadas em sede de



emenda constitucional, em grave afronta ao regime da responsabilidade objetiva instituído pelo art. 37, § 6º, da CF, que obriga o Estado a indenizar os danos causados por seus agentes, independentemente da apuração da existência de dolo ou culpa. Pior do que não ressarcir os danos causados aos particulares, a PEC visa a eximir o Estado de assegurar direitos criados por normas constitucionais por ele aprovadas.

e) Violação do princípio constitucional da individualização da pena (art. 5º, XLV)

O art. 104 proposto pelo art. 1º da PEC estabelece que no caso de descumprimento de limite de despesas individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, diversas vedações como a de concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares (inciso I); criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder e de servidores e empregados públicos e militares (inciso VI); criação de despesa obrigatória (inciso VII), entre outras.

Outrossim, o § 1º do art. 104 estabelece que as vedações previstas nos incisos I, III e VI do *caput*, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos arrolados nos incisos II (diversos Tribunais e ramos da Justiça Federal), III (Casas do Congresso Nacional e TCU) e IV (Ministério Público da União e CNMP) do *caput* do art. 102 do ADCT, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso. Assim, por exemplo, se o TCU descumprir os limites a ele estabelecidos, os servidores da Câmara dos Deputados não poderão ter sua carreira reestruturada.

Na mesma linha, se o STF extrapolar seu teto de despesas individualizado, o servidor da Justiça Federal de primeira instância de Roraima não poderá ter majorado nenhum auxílio recebido com base em disposições legais.

Tais restrições configuram, a toda evidência, transbordamento inconstitucional e desarrazoado de sanção que atingiria determinado Poder



ou órgão. Esse mecanismo viola o princípio da individualização da pena, em analogia ao disposto no art. 5º, inciso XLV, da CF.

Nesse sentido, registre-se existir jurisprudência no STF (ver Agravo Regimental na Ação Cível Originária nº 2099, DJ de 22/02/2016) que inadmite a transcendência da pena no caso de punições fixadas com base no descumprimento de preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não resta dúvida, portanto, que a PEC em análise está eivada de inconstitucionalidades flagrantes.

Quanto ao mérito da matéria, devemos assinalar, em primeiro lugar, que o governo Temer apresentou a PEC nº 55, de 2016, como a solução miraculosa para diversos problemas presentes atualmente na economia brasileira. Em especial, a PEC tem sido apresentada como a resposta à piora no resultado fiscal e ao aumento do endividamento público, e que, ainda seria uma condição necessária e suficiente para recuperação econômica. Dizem alguns, inclusive, que a PEC traria mais benefícios aos mais pobres e que mais precisam do Estado. Conforme já argumentamos neste voto, nenhuma dessas afirmações se sustenta.

Na realidade, a PEC em comento, além de inconstitucional, está baseada em um diagnóstico econômico errado e, conseqüentemente, não irá resolver nem o problema fiscal, nem a recuperação do crescimento econômico, muito menos reduzir o desemprego.

Desde 2015, a economia entrou numa espiral negativa, um círculo vicioso, em que cortes de gastos sucessivos têm levado à piora do resultado primário e não à melhora, como se gostaria, ou se pretendia.

Isto porque, diante da forte desaceleração econômica, os cortes de gastos, em especial dos investimentos públicos, têm gerado novas reduções do crescimento e conseqüentemente da arrecadação, piorando cada vez mais o resultado fiscal.

Ao concentrar todo o ajuste nas despesas primárias federais, a PEC não aborda os dois principais fatores explicativos da nossa situação fiscal, a saber, a queda da arrecadação federal e o aumento do pagamento de juros e, sendo assim, não permitirá quebrar o círculo vicioso que se instaurou na economia brasileira, que seria a única forma de permitir uma recuperação econômica mais acelerada.



Além disso, a PEC em comento contém uma proposta de mudança estrutural na economia brasileira, que diz respeito a uma redução sistemática do Estado, baseada também em um diagnóstico errado de uma situação que é conjuntural e não estrutural, como gostam de afirmar.

Dos 89 países analisados pelo FMI, em 2014, apenas 29 tinham alguma regra fiscal de gasto. Desses 29 países, apenas dois tinham constitucionalizado essa regra: Cingapura e Geórgia. E, mesmo assim, nesses países, não eram regras de congelamento real dos gastos. No caso dos demais países que adotaram alguma regra fiscal (de dívida ou de resultado fiscal), nem 5% dos países tinham alguma regra constitucional. Como vimos neste voto, dos cinco países que adotam um teto efetivo de gastos, nenhum o constitucionalizou. Nesses outros países, o teto é estabelecido politicamente e têm a duração dos governos democraticamente eleitos.

O grande problema de se constitucionalizar um instrumento tão poderoso quanto o limite do gasto público e, assim, colocá-lo num piloto automático, é abrir mão, pelos próximos 20 anos de qualquer intervenção do Estado, na esfera econômica.

Saliente-se que, desde a crise de 2009, os países têm discutido uma revisão das regras fiscais. Nas décadas de 1990 e 2000, regras fiscais rígidas foram adotadas em diversos países, mas, desde 2009, percebeu-se a necessidade de se ter maior flexibilidade, na condução das políticas fiscal e monetária.

As chamadas regras fiscais de segunda geração têm como base alguns princípios fundamentais: reduzir a prociclicidade, para permitir que o governo atue na direção contrária a de famílias e empresas, em especial em momentos de recessão; aumentar a flexibilidade, ao prever cláusulas de escape para situações atípicas, em especial baixo crescimento e alto desemprego; ter capacidade de mudar política fiscal, de acordo com as conjunturas, e jamais deixá-la engessada por longos períodos; e assegurar mecanismos de transparência que permitam a sociedade conhecer a situação fiscal e evitar tentativas de burlar as regras.

Ora, a proposta apresentada na PEC nº 55, de 2016, vai na contramão das melhores regras fiscais existentes hoje na economia mundial. Com a aprovação da PEC-55, será constitucionalizada uma regra contracionista, uma vez que os gastos governo federal crescerão sempre abaixo do Produto Interno Bruto, sem qualquer cláusula de escape, ou seja,



sem qualquer possibilidade de mudança na condução da política, seja qual for a situação econômica nacional e mundial e seja qual for o governo eleito.

Não importando se o crescimento do PIB esteja fraco, se o desemprego esteja alto e se a renda das famílias e o lucro das empresas estejam em declínio, o Governo Federal não poderá, de forma alguma, contribuir para que a economia saia dessa situação, nos próximos 20 anos.

Isso porque, mesmo após os 10 primeiros anos, o único ajuste possível será no fator de correção dos gastos primários federais, sem poder excluir qualquer gasto ou mesmo prever novas regras. Além dessa limitação, durante a tramitação da PEC na Câmara, as regras para a possibilidade de alteração após 10 anos foram apertadas, de forma que só será possível alterar uma única vez o teto, e por projeto de lei complementar, não mais lei ordinária. Ademais, foi mantida a condição de que o único ajuste possível será sobre o índice de correção do limite dos gastos.

Assim, pelos próximos 20 anos, teremos uma regra fixa, cristalizada na Constituição, de modo que, independentemente do governo eleito, independentemente da situação econômica, a política fiscal já estará definida.

Ora, a flexibilidade e a capacidade de se adaptar às diferentes conjunturas são vitais para a condução exitosa de qualquer política econômica, seja ela procíclica ou anticíclica. Contudo, a PEC em comento, ao criar uma draconiana rigidez fiscal que terá de ser mantida por 20 anos, independentemente do que venha a ocorrer na economia internacional ou nacional, introduz uma insustentável irracionalidade na gestão econômica do Brasil.

De fato, é completamente irracional se gerir despesas independentemente do comportamento das receitas e do PIB. Segundo alguns cálculos, poderemos chegar ao final do período de vigência da PEC, fazendo inacreditáveis superávits primários de 7% do PIB, sem poder investir em serviços públicos essenciais para o bem-estar da população e sem poder estimular os investimentos necessários ao desenvolvimento do país. No mundo inteiro, ninguém faz uma loucura dessas.

E ninguém o faz por uma razão que é óbvia, ou que deveria ser óbvia: as previsões econômicas são muito falhas. Ninguém sabe ao certo o que vai acontecer com a economia brasileira ou mundial daqui a três ou cinco anos, quanto mais daqui a vinte anos. Lembre-se que, às vésperas do colapso



de 2008, as agências de risco classificavam os papéis do *Lehman Brothers* como “Triplo A”. Meses depois, o banco faliu. Ninguém, ou quase ninguém, conseguiu prever a crise mundial que já dura 8 anos. Os cenários econômicos futuros são sempre incertos, daí a necessidade absoluta da flexibilidade das regras e das políticas. A PEC nº 55, de 2016, é a negação obtusa dessa realidade básica da ciência econômica moderna.

Entretanto, se somarmos essa alteração na política fiscal à atual forma de condução da política monetária, que desde 1999, pelo menos, passou a ser guiada por um único objetivo, a estabilidade dos preços, estaremos abrindo mão de realizar políticas econômicas, de qualquer natureza, em especial àquelas para recuperar o crescimento econômico e promover o bem-estar da população.

Em conclusão, consideramos que a PEC nº 55, de 2016, tende a abolir as cláusulas pétreas previstas nos incisos II, III e IV do § 4º do art. 60 da Constituição Federal, que se referem, respectivamente, ao voto direto, secreto, universal e periódico; à separação de Poderes e aos direitos e garantias individuais, razão pela qual não pode ser aprovada, nos termos em que chegou nesta Casa.

Sob o prisma do mérito da propositura, julgamos que a matéria também não deva prosperar, tal como formulada. Além de ser desnecessária e até contraproducente para o fim pretendido (o equilíbrio fiscal), a PEC desintegrará o nosso incipiente Estado de Bem Estar Social, reduzirá sobremaneira a abrangência e a qualidade dos serviços públicos essenciais, inclusive Saúde e Educação, diminuirá o gasto social per capita, engessará a capacidade investimento do Estado por vinte anos, retirará do controle democrático a política fiscal e orçamentária, e incidirá seletivamente sobre os setores mais pobres da população.

III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela **rejeição** da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016.

Sala das sessões,

Senador Roberto Requião (PMDB-PR)

Senador Humberto Costa (PT-PE)







VOTO EM SEPARADO

VOTO APRESENTADO NA COMISSÃO DE
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE A
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
nº 55, de 2016 - PEC DO TETO DOS GASTOS
PÚBLICOS.



SF/16462.70244-06

Senador: **RANDOLFE RODRIGUES**

1. JUSTIFICAÇÃO

A ocorrência de déficits orçamentários prolongados e persistentes só podem ser suportados por países que possuem fontes de financiamento com custos baixos. Hoje, países como Estados Unidos e Japão praticam juros negativos e mesmo os países líderes europeus, que enfrentam período de crise econômica, praticam juros muito baixos, ligeiramente positivos.

Não é o caso do Brasil, que ainda convive com taxas de juros elevadas, tornando o financiamento da dívida pública uma das mais caras do mundo. Não tivemos a capacidade e nem a vontade política necessária para equacionar nossa dívida mobiliária durante o longo período de equilíbrio orçamentário, o que poderia ter favorecido a manutenção de baixas taxas de juros de forma estruturada.

Quando o ciclo econômico se inverteu e o governo passou a praticar uma política fiscal menos rígida, concedendo benefícios setoriais de



caráter tributário e creditício e ampliando políticas públicas, a pressão sobre a dívida pública ficou evidente. A presidente Dilma iniciou seu primeiro mandato com uma dívida bruta de cerca de R\$ 2 trilhões, que representava 55% do PIB. Chegou ao final do primeiro ano do segundo mandato com a dívida alcançando valor próximo ao dobro (R\$ 3,93 trilhões), o que representa um acréscimo de 11 % em relação ao PIB.

Não se trata de dívida proporcionalmente tão elevada, mas as baixas taxas de poupança na economia, alta concentração de renda e dependência em relação ao mercado financeiro impulsionou taxas de juros elevadas, hoje as mais altas do mundo.

Nessas condições, o financiamento de déficits orçamentários torna-se perverso e deve ser evitado para que os recursos públicos não sejam drenados pelo mercado financeiro. Isso porque nada melhor para o rentista do que o devedor que não consegue pagar sua dívida e tem que voltar todo mês para pedir mais dinheiro.

No entanto, a proposta apresentada pela PEC 55 de 2016, cujo texto se debate nesta Comissão de Constituição e Justiça, toca no problema real, o déficit público, de um modo enviesado e draconiano, como se passará a expor.

1.1. O Congelamento da Democracia

Nas democracias maduras, o controle dos gastos públicos é feito através da lei orçamentária, sem necessidade de regras adicionais. É o embate democrático com base no convencimento da sociedade sobre as





diferentes visões políticas, sociais e econômicas que estabelece o montante a ser arrecadado e gasto e as formas de alocação dos recursos públicos.

No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal já estabelece limites que reforçam as leis orçamentárias – LDO, LOA e PPA, em que a meta fiscal é determinada pelo Poder Legislativo através da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Ao longo dos últimos 5 anos, o calendário eleitoral interferiu largamente nas decisões de política econômica, o que resultou em desorganização das finanças públicas, pressão inflacionária e queda do investimento privado.

Quando isso acontece, o sufrágio universal é uma arma poderosa de escolha e de correção de rumos, apesar das graves deficiências do nosso sistema político e da incipiência das ferramentas de democracia direta.

Portanto, o processo democrático deveria ser suficiente para que as decisões sobre alocação de recursos públicos resultassem em maior bem-estar e redução das desigualdades sociais sem comprometer o equilíbrio fiscal e as consequências econômicas adversas que possam gerar.

A PEC 55/2016, porém, congela o processo democrático e reduz as opções de escolha da sociedade. Parte do princípio que a sociedade é imatura para tomar as melhores decisões sobre os rumos que o País deve seguir, por temer, aparentemente, que os discursos populistas possam prevalecer sobre o que consideram a única alternativa a ser seguida.



SF/16462.70244-06



Neste aspecto, é inapropriada a via proposta, por Emenda à Constituição, para definição de política fiscal, orçamentária, econômica em geral. Todos esses elementos fazem parte de programas de governo, de plataformas que a sociedade escolhe livremente ao eleger seus governantes para cumprirem seus mandatos.

Dentre os países do mundo que adotam medidas legais de restrição de endividamento e de crescimento de gastos, nenhum deles alterou a sua constituição para impor restrições tão draconianas, por prazo de 20 anos, como é a proposta em tela. Até a possibilidade de revisão, após 10 anos, é excessiva e interfere diretamente na democracia representativa, ao superar em muito o período de mandato do presidente atual.

1.2. O impacto dos limites globais sobre o resultado primário

A PEC apresenta um aspecto positivo ao propor regras que atenuam o efeito recessivo, uma vez que preserva o valor real de despesas orçamentárias mesmo quando há redução de receita decorrente da queda da atividade econômica. A recuperação à condição de equilíbrio se dá de forma gradativa, limitando o teto de gastos mesmo com a recuperação da capacidade contributiva.

No entanto, o Governo colocou uma Meta Fiscal para 2016 extremamente alta, de R\$ 170 bilhões, criando um colchão de gastos que joga todo o esforço de ajuste para o próximo governo. Desse modo, a aplicação das regras propostas levará à eliminação do déficit fiscal apenas em 2019, na melhor das hipóteses, ou seja, com taxas de crescimento do PIB



SF/16462.70244-06



de pelo menos 3,5% em 2018. Em condições mais conservadoras, de crescimento de 2% a.a., o equilíbrio só será alcançado em 2023.

Por outro lado, uma vez atingido o equilíbrio, o crescimento econômico resultará em superávits crescentes que pode frear o potencial de crescimento e de geração de renda e emprego.

Estimando-se um crescimento médio de 2,5% ao ano nesse período, as despesas da União passariam dos atuais 20% do PIB para 15,62% em dez anos e para 12,21% do PIB em 2036 (se a regra não for alterada), comprometendo seriamente o atendimento das necessidades de investimento nas áreas sociais e o objetivo de redução das desigualdades.

Nos últimos 10 anos, em nenhum ano os gastos primários ficaram abaixo de 16%, chegando a 16,2% em 2008. A partir de 2011, esse percentual saltou de 16,8% para 19,6% em 2015, com saltos acentuados em 2014 (0,9% do PIB) e 2015 (1,4% do PIB).

A PEC não apenas repõe os gastos primários a níveis anteriores ao processo de descontrole orçamentário. Vai além. O que está sendo decidido nesse momento é uma mudança estrutural do setor público, que produzirá consequências que não estão sendo colocadas no debate.

A redução das despesas da União poderá significar o progressivo afastamento do Estado de sua função distributiva, através de investimentos em políticas sociais, ou da sua capacidade de promover investimentos em infraestrutura pública, como saneamento, mobilidade e moradia, entre outros, caso o excesso de arrecadação seja direcionado à amortização da dívida pública ou se reverta em redução da carga fiscal.





A PEC também abriria espaço fiscal para a redistribuição tributária entre os entes federados, o que implicaria em substancial alteração do Pacto Federativo. São questões estruturais que podem até ser vistas como desejáveis (a redução da dívida, da carga fiscal ou a redistribuição tributária), mas é preciso deixar claro que vão além do simples controle de gastos, exigem o aprofundamento da discussão com a sociedade e têm repercussão sobre a capacidade do Estado em dar respostas às demandas sociais em áreas prioritárias, o que não está acontecendo.

1.3. O congelamento dos recursos para a saúde e educação

A PEC não preserva os recursos hoje vinculados constitucionalmente à Saúde e Educação. Os gastos nesses setores essenciais ao País e à população em geral estarão submetidos ao limite global de gastos e disputará recursos com todas as demais necessidades de investimento da União.

Os pisos de gastos hoje estabelecidos, de 15% da receita corrente líquida para a saúde e de 18% da receita de impostos para a educação, serão substituídos a partir de 2018 pelo valor gasto em 2017 corrigido pelo IPCA.

A proposta sinaliza que não há mais necessidade de priorizar esses setores, apesar da precariedade dos serviços de saúde oferecidos à sociedade e a evidente deficiência do nosso sistema educacional, que não se mostra apto a oferecer uma educação de qualidade, formadora de cidadãos comprometidos com uma vida social solidária, motivados e preparados para os desafios de uma sociedade que demanda cada vez mais informação e conhecimento.





As melhorias necessárias nessas áreas demandarão novos investimentos, à exemplo da Medida Provisória recém editada pelo Governo que reestrutura o ensino médio. A MP prevê que nos próximos 10 anos 50% das matrículas em 50% dos estabelecimentos de ensino médio deverão oferecer jornada escolar de 7 horas diárias e implantação universal em 20 anos, exatamente os prazos de vigência do Novo Regime Fiscal. Segundo o Secretário de Educação do Estado do Rio de Janeiro, Wagner Victor, o Estado teria que construir 19 unidades escolares anualmente nos próximos 20 anos¹.

Situação similar encontramos na saúde, onde os recursos alocados no setor pela União, Estados e Municípios são evidentemente insuficientes para responder pela demanda da população. O substitutivo aprovado pela Comissão Especial atenuou o impacto restritivo dos limites estabelecidos no texto original ao antecipar para 2017 o piso de gastos da União de 15% das receitas líquidas, que só seria alcançado em 2020. No entanto, enfrentamos uma conjuntura de baixa arrecadação, o que implica que o montante das receitas líquidas está deprimido. A partir de 2018 esse piso passará a ser corrigido pela inflação e deixará de incorporar a esperada recuperação da capacidade de arrecadação.

Sempre há a possibilidade (e necessidade) de aperfeiçoamentos administrativos e institucionais que deem maior eficiência à estrutura de prestação desses serviços, mas é necessário que se apresente minimamente as políticas voltadas a esse objetivo. Há riscos evidentes nessa estratégia de

¹ Disponível em < <http://opinio.estado.com.br/noticias/geral,reforma-do-ensino-medio-demanda-outra-reforma,10000081198> > Acesso em 07 de nov. de 2016.





estabelecer o limite na alocação de recursos para forçar a aprovação de reformas que julgam necessárias para o equilíbrio fiscal.

A previdência é um caso exemplar. Hoje as despesas com a Previdência Social representam em torno de 45% das despesas primárias da União, e deverão continuar crescendo. Seria necessário um corte brutal dos direitos previdenciários para impedir esse crescimento, num momento em que a inflação e o desemprego já castigam as camadas mais vulneráveis da população. É um problema de extrema complexidade, cuja avaliação pelo Congresso deveria anteceder qualquer outra decisão.

Nessa conjuntura, dificilmente haveria possibilidade de alocação de recursos nas áreas de educação e saúde acima do piso estabelecido, pois a redução dos gastos nas outras áreas não permitirá. As demais áreas sofrerão dupla pressão, pois haverá redução percentual em relação às despesas primárias da União, e estas serão menores em relação ao PIB. Os recursos destinados à educação e saúde continuará a representar cerca de 16% das despesas primárias da União, mas será significativamente reduzida sua participação no PIB.

Outra despesa que poderá crescer é o serviço da dívida pública. Segundo as estimativas do FMI, a dívida pública bruta deverá crescer até 92% do PIB em 2021, mesmo considerando maior controle dos gastos públicos. Mesmo que haja uma progressiva redução das taxas básicas de juros (promessa nunca cumprida, inclusive por governos que colocaram esse objetivo como prioritário), as despesas com o serviço da dívida deverão ainda crescer, mesmo que não pressione as demais despesas pois não interfere no resultado primário.





1.4. A ausência de um modelo de desenvolvimento

O governo parece ter uma visão exclusivamente fiscal e não sabemos em nome de que projeto de País estamos fazendo esse esforço. Nenhum ajuste terá legitimidade se não estiver vinculado a um horizonte realista e promissor que aponte para mudanças no modelo de desenvolvimento e para a redução de desigualdades, agora em bases robustas.

Nenhum ajuste conquistará o apoio do conjunto da sociedade se não proteger os segmentos sociais de menor renda e representar a etapa preparatória de um modelo de desenvolvimento efetivamente sustentável, em que o aumento na renda de famílias mais pobres seja acompanhado por investimentos capazes de oferecer bens e serviços públicos e coletivos sem os quais não se pode falar em desenvolvimento.

O governo não apresenta um projeto ao País capaz de dar respostas, mesmo que tímidas, a questões cruciais como segurança com respeito aos direitos humanos, saneamento, mobilidade, acesso às melhores oportunidades de vida, soberania e segurança alimentar e nutricional, proteção e uso sustentável dos recursos naturais e o aperfeiçoamento das instituições democráticas para garantir direitos de cidadania aos segmentos mais vulneráveis da população.

O principal desafio econômico do Brasil de hoje não é apenas a volta do crescimento. É que se desenhe um rumo para este crescimento.



SF/16462.70244-06



1.5. O que fazer?

O primeiro ponto é o reconhecimento da gravidade do momento. A situação das finanças públicas exige uma avaliação aprofundada dos gastos públicos, impondo maior seletividade na alocação de recursos e maior eficiência nos gastos públicos, segundo critérios transparentes e pactuados com a sociedade:

a) Priorizar a proteção dos segmentos sociais mais vulneráveis

A metade mais pobre da população brasileira detém apenas 10% do PIB. No entanto, as políticas públicas, seja na educação, saúde, saneamento e outras políticas públicas, têm enorme dificuldade de chegar efetivamente a esses segmentos, principalmente a camada dos 20% mais pobres.

Com o aumento da inflação e do desemprego, essa parcela da população tende a aumentar em número de famílias e em necessidade de atendimento. Por isso precisam ter prioridade, o que significa políticas públicas desenhadas para alcançar os segmentos mais vulneráveis com maior eficiência.

b) Mudar a proposta

Nos primeiros dez anos, os gastos primários federais estarão limitados pelo valor gasto em 2016, reajustado pelo IPCA, independente da conjuntura econômica e da capacidade de recuperação fiscal da União. Em uma situação de retomada de crescimento e de recuperação do equilíbrio



SF/16462.70244-06



fiscal, não há motivos para não incorporar o aumento do PIB e, portanto, os ganhos de arrecadação, às políticas sociais, ao menos parcialmente.

Uma proposta viável seria a apresentação, por Projeto de Lei, de estabelecimento de um teto de gastos que se referenciasse no crescimento do PIB sempre que houver superávit orçamentário no exercício anterior, ajustado pela inflação.

c) Avançar nas reformas

As desigualdades sociais não podem ser combatidas apenas do lado dos gastos. Nosso sistema tributário é regressivo e injusto. A situação fiscal impede a redução da carga tributária, mas essa já é elevada e impede, também, que o déficit fiscal seja reduzido com o aumento ou criação de impostos. No entanto, a maior tributação da renda e patrimônio dos segmentos de maior renda permitiria a redução dos impostos indiretos que penalizam os mais pobres. As demais reformas, como previdência e trabalhista não podem prosseguir sem que se resguarrem esses mesmos princípios de proteção aos segmentos mais vulneráveis.



SF/16462.70244-06



2. VOTO

Dessa forma, somos pela **rejeição** da matéria.

Sala da Comissão,

Senador Randolfe Rodrigues (REDE-AP)



SF/16462.70244-06