

## 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 FMI<sup>1</sup>, apenas cinco países no

---

<sup>1</sup> 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.

Cumpra 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 vislumbre 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,





SF/16847.47183-27