



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**  
**CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO**

**JOSÉ AÉCIO VASCONCELOS FILHO**

**CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS NO BRASIL APÓS A EC 95/2016:  
REFLEXÕES SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DO NOVO REGIME FISCAL**

**FORTALEZA**  
**2019**

JOSÉ AÉCIO VASCONCELOS FILHO

CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS NO BRASIL APÓS A EC 95/2016: REFLEXÕES  
SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DO NOVO REGIME FISCAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, sociedade e pensamento jurídico.

Orientadora: Profa. Dra. Denise Lucena Cavalcante.

FORTALEZA  
2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária  
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- V45c Vasconcelos Filho, José Aécio.  
Controle dos gastos públicos no Brasil após a EC 95/2016 : Reflexões sobre a constitucionalidade do Novo Regime Fiscal / José Aécio Vasconcelos Filho. – 2019.  
144 f.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2019.  
Orientação: Profa. Dra. Denise Lucena Cavalcante.
1. regras fiscais. I. Título.

CDD 340

---

JOSÉ AÉCIO VASCONCELOS FILHO

O CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS NO BRASIL APÓS A EC 95/2016:  
REFLEXÕES SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DO NOVO REGIME FISCAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, sociedade e pensamento jurídico.

Aprovada em: \_\_/\_\_/\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Denise Lucena Cavalcante (Orientadora)

---

Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo

---

Prof. Dr. Edilberto Carlos Pontes Lima

## RESUMO

O agudo desequilíbrio fiscal enfrentado pelo Brasil especialmente a partir da última década serviu de pano de fundo para a edição da Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), vedando o crescimento real das despesas primárias de todos os Poderes e órgãos autônomos da União. Seguindo a diretriz de responsabilidade fiscal adotada pela União, muitos entes subnacionais instituíram regras semelhantes, limitando também o crescimento da despesa no âmbito dos Estados. Ocorre que, ao estabelecer um teto para os gastos públicos, o Novo Regime Fiscal acabou inviabilizando o cumprimento de outras normas constitucionais, como aquelas que obrigam a União a executar um percentual mínimo de sua arrecadação em ações relacionadas à saúde e à educação. Este trabalho tem o objetivo de estudar, sob a perspectiva constitucional, os principais instrumentos utilizados pelo Brasil no controle da expansão dos gastos públicos e do aumento da dívida pública, com destaque para o Novo Regime Fiscal. O objetivo não será examinar se a opção pela redução do endividamento a partir da geração de superávit primário é ou não adequada para a realidade econômica e social do Brasil, mas apenas verificar se o instrumento de que se valeu o constituinte reformador é compatível com a Constituição Federal. Como objetivos específicos, destacam-se: a) a análise dos motivos pelos quais os governantes encontram severas dificuldades controlar a expansão dos gastos públicos no país, mesmo sendo conhecidos os efeitos nefastos de um endividamento elevado; b) o exame da efetividade dos instrumentos de gestão fiscal previstos na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal; c) o estudo do funcionamento do teto de gastos públicos em outros países; d) a verificação das principais semelhanças e diferenças entre o Novo Regime Fiscal federal e as emendas constitucionais estaduais que limitaram o crescimento da despesa dos entes subnacionais e e) a análise da compatibilidade das regras do NRF com a realidade constitucional brasileira. A metodologia utilizada foi de cunho documental e bibliográfico, com foco na análise da doutrina e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A pesquisa indicou que, enquanto algumas regras fiscais (como a regra de ouro, por exemplo) foram sempre obedecidas, muitas outras normas foram ignoradas ou cumpridas apenas formalmente. O estudo do funcionamento do teto de gastos públicos em outros países indicou que esse mecanismo varia de acordo com as peculiaridades de cada nação, mas foi possível observar que a maioria dos países estudados restringe o crescimento da dívida pública, e não da despesa primária. Já o cotejo das disposições do Novo Regime Fiscal com a nossa realidade constitucional permitiu concluir que a EC 95/2016 não violou a Constituição, uma vez que não afrontou o núcleo essencial de direitos sociais como educação e saúde, que poderão até ser expandidos e aperfeiçoados se houver um debate mais racional sobre alocação eficiente dos recursos disponíveis. Também não houve violação à separação dos Poderes, já que o novo instrumento de gestão fiscal impôs restrições orçamentárias idênticas a todos os órgãos e Poderes autônomos da União. Por fim, a rigidez do Novo Regime Fiscal, que proíbe o crescimento real das despesas primárias por ao menos dez anos, não violou o princípio democrático, pois a regra foi legitimamente aprovada pelo Congresso Nacional, a mesma instituição que detém competência para alterá-la, a qualquer momento, se considerar que ela não atendeu ao objetivo a que se propõe. A pesquisa permitiu concluir, ainda, que a instituição do teto de gastos, apesar de constitucional, não é suficiente para resolver a situação de desequilíbrio fiscal enfrentada pelo Brasil. A solução do problema envolve ainda a efetiva obediência às regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o consequente abandono de manobras hermenêuticas construídas com o propósito de flexibilizar as regras fiscais.

Palavras-chave: regras fiscais; constitucionalidade; Novo Regime Fiscal.

## ABSTRACT

The acute fiscal imbalance faced by Brazil especially since the last decade served as a backdrop for the issuance of Constitutional Amendment n°. 95/2016, which established the *Novo Regime Fiscal (NRF)*, prohibiting the real growth of primary expenditure of all federal autonomous departments. Following the fiscal responsibility guideline adopted by the Federal Government, many subnational entities have instituted similar rules, also limiting the growth of primary expenditure at the level of states. In establishing a ceiling for public spending, the *Novo Regime Fiscal* made it impossible to comply with other constitutional rules, such as those that oblige the Federal Government to execute a minimum percentage of its tax collection in actions related to health and education. This paper aims to study, from a constitutional perspective, the main instruments used by Brazil in controlling the expansion of public spending and the increase in public debt, especially the *Novo Regime Fiscal*. The objective will not be to examine whether the option to reduce the debt from the generation of primary surplus is adequate for the economic and social reality of Brazil, but only to verify if the instrument used by the reforming constituent is compatible with the Federal Constitution. Specific objectives include: a) analysis of the reasons why government officials find it difficult to control the expansion of public spending in the country, even though the adverse effects of high debt are known; b) examination of the effectiveness of the fiscal management instruments provided for in the Federal Constitution and in the *Lei de Responsabilidade Fiscal*; c) the study of the functioning of the public spending ceiling in other countries; d) verification of the main similarities and differences between the *Novo Regime Fiscal* and the subnational constitutional amendments that limited the growth of the expenses at the level of states and e) the analysis of the compatibility of the rules of the *NRF* with the Constitution. The methodology used was documental and bibliographical, focusing on the analysis of the doctrine and jurisprudence of the Federal Supreme Court. The survey indicated that while some fiscal rules (such as the 'golden rule', for example) were always obeyed, many other rules were ignored or met only formally. The study of the functioning of the public expenditure ceiling in other countries indicated that this mechanism varies according to the peculiarities of each nation, but it was possible to observe that most of the studied countries restrict the growth of the public debt, and not of the primary expenditure. The comparison of the provisions of the *Novo Regime Fiscal* with our constitutional reality allowed us to conclude that EC 95/2016 did not violate the Constitution, since it did not confront the essential core of social rights such as education and health, which may even be expanded and improved if there is a more rational debate on efficient allocation of available resources. There was also no violation of the separation of powers, since the new fiscal management instrument imposed budgetary restrictions identical to all autonomous federal departments. Finally, the rigidity of the Constitutional Amendment n°. 95/2016, which prohibits the real growth of primary expenditure by at least ten years, did not violate the democratic principle, since the rule was legitimately approved by the National Congress, the same institution that may change it at any time if it considers that it did not meet the objective it proposes. The research also concluded that the institution of the expenditure rule, although constitutional, is not enough to solve the fiscal imbalance situation faced by Brazil. The solution of the problem also involves the effective obedience to the rules of the *Lei de Responsabilidade Fiscal*, with the consequent abandonment of hermeneutical maneuvers constructed with the purpose of making fiscal rules more flexible.

Key words: fiscal rules; constitutionality; Novo Regime Fiscal.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>1. AS DIFICULDADES PARA O CONTROLE DA EXPANSÃO DOS GASTOS PÚBLICOS.....</b>	<b>14</b>
<b>1.1 O endividamento e a teoria da escolha pública.....</b>	<b>16</b>
<b>1.2 A Constituição Federal e a regra de ouro .....</b>	<b>22</b>
<b>1.3 Lei de Responsabilidade Fiscal: solução para o desequilíbrio fiscal? .....</b>	<b>25</b>
1.3.1 O desrespeito às regras sobre renúncia de receitas .....	27
1.3.2 O descumprimento dos limites de gastos com pessoal .....	34
1.3.2.1 Os gastos com pensionistas e com inativos e o imposto de renda retido na fonte	37
1.3.2.2 Terceirização e contratação de organizações sociais.....	43
1.3.2.3 Não adoção das medidas necessárias à redução das despesas com pessoal.....	47
1.3.3 O equilíbrio fiscal e a “contabilidade criativa” .....	52
1.3.4 Conclusão: a insuficiência das regras previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal para garantir o equilíbrio fiscal.....	55
<b>2. FUNCIONAMENTO DO TETO DE GASTOS PÚBLICOS .....</b>	<b>56</b>
<b>2.1 Teto de gastos públicos: experiência internacional.....</b>	<b>56</b>
<b>2.2 Emenda Constitucional nº 95/2016 .....</b>	<b>60</b>
2.2.1 Regras gerais do teto de gastos da União.....	60
2.2.2 Saúde e Educação .....	65
2.2.3 Despesas excluídas da sistemática do teto de gastos .....	68
2.2.4 Consequências do descumprimento do limite.....	70
<b>2.3 Novo regime fiscal nos estados .....</b>	<b>72</b>
2.3.1 Ceará – Emenda Constitucional 88/2016.....	73
2.3.2 – Piauí –Emenda Constitucional 47/2016.....	76
2.3.3 – Mato Grosso – Emenda Constitucional 81/2017 .....	77
2.3.4 – Goiás – Emenda Constitucional 54/2017.....	78
2.3.5 – Rio de Janeiro – Lei Estadual nº 7698/2017 e Minas Gerais – Lei nº 22.742/2017 ..	79
<b>2.4 A efetividade do Novo Regime Fiscal .....</b>	<b>80</b>
<b>3. NOVO REGIME FISCAL: AVANÇOS OU RETROCESSOS? ANÁLISE DA COMPATIBILIDADE DO NRF COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....</b>	<b>84</b>
<b>3.1 Possibilidade de controle de constitucionalidade de emendas constitucionais .....</b>	<b>84</b>
<b>3.2 O Novo Regime Fiscal e o princípio do não retrocesso social.....</b>	<b>87</b>
3.2.1 Princípio da vedação do retrocesso: conceito e antecedentes históricos .....	91
3.2.2 A vedação ao retrocesso social em contexto de crise econômica .....	95
3.2.3 Princípio da proibição do retrocesso no Brasil .....	102

3.2.4 A compatibilidade do Novo Regime Fiscal com os direitos fundamentais sociais....	109
<b>3.3 O Novo Regime Fiscal e o respeito à separação entre os Poderes .....</b>	<b>111</b>
<b>3.4 A rigidez do teto de gastos: violação do princípio democrático ou promoção de justiça intergeracional? .....</b>	<b>123</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>131</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>134</b>



## INTRODUÇÃO

Em 15 de dezembro de 2016, sob forte crítica de parte do Congresso Nacional e da sociedade civil organizada, foi promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a Emenda Constitucional nº 95<sup>1</sup>, também conhecida como Emenda do Teto dos Gastos Públicos, que instituiu o chamado Novo Regime Fiscal (NRF).

Em linhas gerais, a reforma constitucional teve como objetivo limitar o crescimento dos gastos públicos primários no âmbito federal, de modo a diminuir o ritmo de crescimento da dívida pública federal.

Assim, diversos dispositivos foram incluídos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer que, a partir do exercício de 2017, a despesa primária de todos os poderes e órgãos autônomos da União seria limitada ao montante gasto no exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Variação de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (art. 107, § 1º, ADCT).

O § 6º do art. 107 excluiu do Novo Regime Fiscal as seguintes receitas e despesas: transferências constitucionais relacionadas à participação dos entes federados no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais, bem como aquelas relacionadas à distribuição da arrecadação dos impostos; créditos extraordinários para atender a despesas imprevisíveis e urgentes; despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições e despesas com aumento da capital de empresas estatais não dependentes.

Estabeleceu-se, ainda, que o novo regime deveria vigorar pelo prazo de vinte exercícios financeiros, sendo permitido ao Presidente da República propor, a partir do décimo ano de vigência, projeto de lei complementar flexibilizando os critérios de reajuste do teto de gastos (art. 108 do ADCT).

Com o fim de incentivar a obediência ao teto estabelecido, a EC 95/2016 incluiu ainda, no art. 109 do ADCT, uma série de medidas de contenção de gastos de pessoal que entram em vigor automaticamente diante de eventual descumprimento dos limites. Ficam vedadas, por exemplo, a criação de cargos, a realização de concurso público ou qualquer alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa.

Como se observa, o Novo Regime Fiscal trouxe medidas drásticas para controlar

---

<sup>1</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 6 fev. 2019.

o endividamento público, provocando intensos debates sobre a eficácia da emenda para atingir o objetivo a que se propõe, bem como sobre a constitucionalidade de alguns de seus dispositivos, especialmente aqueles que implicaram, ainda que por via transversa, a supressão dos limites mínimos de gastos com educação e saúde.

De um lado, argumenta-se que, estando constatado que o crescimento desenfreado das despesas primárias é a principal causa do desequilíbrio fiscal enfrentado pelo Brasil<sup>2</sup>, não havia alternativa senão a criação de um mecanismo que travasse o crescimento real dessas despesas, de modo que o país gerasse superávit primário que permitisse a diminuição de sua dívida.

Os defensores da medida aduzem que a única forma de aperfeiçoar o debate sobre a alocação eficiente dos recursos no orçamento é a criação de um limite único, dentro do qual devem ser sopesadas as necessidades de recursos públicos federais, de acordo com a ordem de prioridade estabelecida pelo Executivo e pelo Congresso Nacional.

Sem esse limite único, os gastos continuariam a crescer de forma dispersa, de acordo com as pressões políticas exercidas pelas corporações de servidores públicos, empresários e empregados, que não estariam preocupadas com o equilíbrio fiscal, mas com o atendimento de seus próprios interesses.

Por outro lado, obtempera-se que as normas do Novo Regime Fiscal são incompatíveis com as regras constitucionais que estabelecem a aplicação de percentuais mínimos da arrecadação nos denominados gastos sociais, especialmente na área da saúde e da educação.

No caso da saúde, a norma é prevista no art. 198, § 2º, I, que determina à União a aplicação de pelo menos 15% da receita corrente líquida do exercício financeiro anterior em ações e serviços públicos de saúde.

Já o art. 212 impõe à União o dispêndio de pelo menos 18% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Considerando a representatividade desses gastos no orçamento da União, e tendo em vista a existência de uma série de despesas obrigatórias já existentes quando da edição da Emenda Constitucional nº 95/2016, é quase intuitiva a impossibilidade de cumprimento simultâneo, em um cenário de retomada do crescimento, do Novo Regime Fiscal e dos limites

---

<sup>2</sup> Segundo a exposição de motivos interministerial nº 83/2016, que acompanhou a Proposta de Emenda à Constituição que instituiu o Novo Regime Fiscal (disponível em [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=EF9E09BC078B204EE0FEE71CEBEB3EC9.proposicoesWebExterno1?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=EF9E09BC078B204EE0FEE71CEBEB3EC9.proposicoesWebExterno1?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016)), a despesa pública primária cresceu 51% acima da inflação no período 2008-2015, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5% nesse período.

mínimos de gastos previstos nos arts. 198 e 212 da Constituição Federal.

Em verdade, o objetivo do Novo Regime Fiscal parece ter sido justamente o de superar a vinculação de certas classes de gastos públicos ao montante da arrecadação, evitando o aumento automático de despesas nos períodos de crescimento econômico e a consequente diminuição desses gastos vinculados em épocas de recessão econômica.

Mas seria possível ao constituinte reformador impor uma redução ao ritmo de crescimento dos gastos com saúde e educação, inviabilizando o atendimento dos percentuais fixados na Constituição Federal, ou esse tipo de alteração implicaria uma violação ao princípio da proibição do retrocesso social? Embora as normas constitucionais que impõem ao Estado a oferta de serviços públicos e universais de saúde e educação se revistam de caráter programático, seria possível reformar a Constituição para, ainda que de forma indireta, reduzir o nível de gastos que já havia sido atingido?

Sob outra perspectiva, é constitucionalmente legítimo que o Congresso Nacional, eleito para um mandato de quatro anos (no caso dos deputados) ou de oito anos (no caso dos senadores) estabeleça o nível de gastos que o país deverá manter para os próximos dez ou vinte anos? Como se sabe, o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo<sup>3</sup>, e a estagnação dos gastos públicos, se não acompanhada de uma maior eficiência na alocação dos recursos, certamente agravará essa desigualdade, pondo em risco os próprios fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Não obstante todos esses questionamentos, outros entes federados, seguindo a diretriz de ajuste fiscal adotada pelo governo federal, implementaram instrumentos de gestão fiscal semelhantes ao adotado pela União. Ceará, Piauí, Mato Grosso e Goiás também alteraram suas Constituições para frear o crescimento real da despesa primária<sup>4</sup>. A principal diferença em relação ao modelo federal é que os Estados, de modo geral, limitaram o crescimento apenas da despesa primária corrente, enquanto a emenda federal restringiu o crescimento de toda a despesa primária.

Este trabalho terá como objetivo analisar a compatibilidade desses novos regimes fiscais, que impõem uma trava ao crescimento da despesa pública (inclusive dos gastos sociais) por prazo tão alargado, com a Constituição Federal.

---

<sup>3</sup> Em 2015, o coeficiente de Gini, índice desenvolvido para medir o grau de desigualdade na distribuição de renda nos países, foi de 0,515 no Brasil, o que coloca o país como o 10º mais desigual do mundo. Informação extraída do **Informe sobre Desarrollo Humano 2016**, publicação técnica editada periodicamente pelo PNUD. Disponível em: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2016\\_report\\_spanish\\_web.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2016_report_spanish_web.pdf). Acesso em: 07 fev.2019.

<sup>4</sup> Outros Estados, como Minas Gerais e Rio de Janeiro, embora não tenham promovido reformas constitucionais, também editaram leis que limitaram temporariamente o crescimento real da despesa corrente.

O caminho a ser trilhado antes de se chegar a uma resposta passa inevitavelmente pela análise das razões pelas quais é tão difícil para os Estados compatibilizar os gastos públicos com o tamanho dos seus respectivos orçamentos.

Devem ser analisados, ainda, os principais instrumentos de gestão fiscal utilizados no Brasil ao longo dos últimos anos, com o propósito de identificar se as regras fiscais relativas ao controle do endividamento foram descumpridas, ou se eventuais falhas na interpretação e aplicação dessas regras contribuíram para o desequilíbrio fiscal que serviu como pano de fundo para a edição do Novo Regime Fiscal.

No Capítulo 2, o objetivo será analisar o funcionamento do teto de gastos públicos, principalmente a partir da comparação do modelo adotado na União e nos Estados com aqueles adotados em outros países.

Por fim, no último capítulo, a análise centrar-se-á na análise da constitucionalidade do Novo Regime Fiscal, especialmente a partir do cotejo de suas disposições com o princípio do não retrocesso social, além de cláusulas pétreas como a separação dos Poderes e o voto direto e periódico.

É importante destacar que existem diversas ações judiciais questionando a constitucionalidade do Novo Regime Fiscal<sup>5</sup>, sob os mais diversos argumentos. A aplicação das novas regras, principalmente daquelas relativas às consequências de eventual descumprimento do limite estabelecido, ainda é objeto de grandes controvérsias entre os aplicadores do Direito. Tais fatos demonstram, por si sós, a relevância e a atualidade do tema ora discutido.

O longo prazo de vigência do regime instituído pela EC 95/2016, que deve impactar a vida dos brasileiros pelos próximos vinte anos, também evidencia a importância de discutir o assunto à exaustão.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento do trabalho é de natureza exploratória, descritiva e essencialmente bibliográfica, com foco eminentemente jurídico. Assim, não será nosso objetivo discutir qual a melhor política pública a ser seguida ou qual o nível adequado de investimento do Estado em políticas sociais, mas sim analisar a compatibilidade do modelo inaugurado com a EC 95/2016 com o nosso ordenamento constitucional.

No entanto, deve-se recordar da lição epistemológica segundo a qual a realidade, compreendida como tudo aquilo que existe independentemente da nossa mente, é incindível, de modo que a divisão de partes da realidade entre as diversas áreas de conhecimento

---

<sup>5</sup> Mencionem-se, a título exemplificativo, as ADIs 5715, 5734, 5633, 5643, 5658 e 5680.

ocorre apenas para facilitar o seu estudo.

Desse modo, e considerando a interdisciplinaridade que é inerente à ciência das finanças públicas, algumas discussões sobre os conceitos e institutos da economia do setor público serão inevitáveis ao longo da pesquisa.

## 1. AS DIFICULDADES PARA O CONTROLE DA EXPANSÃO DOS GASTOS PÚBLICOS

Em tempos de crise econômica, é natural que o debate sobre o grau de endividamento do país deixe de ser pauta apenas dos economistas e passe a ser objeto de preocupação de toda a sociedade.

Nas palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, são três os vilões das finanças públicas:

(...) o déficit público, que ocorre quando os governos gastam mais do que arrecadam; a dívida pública, que é a expressão do déficit que se transfere de um exercício para o outro, prejudicando novos programas que poderiam ser executados; e o endividamento público, que se instala, cronicamente, no processo de acumulação da dívida pública e passa a absorver cada vez mais recursos públicos para seu serviço e amortização.<sup>6</sup>

Na verdade, os três conceitos trazidos por Moreira Neto referem-se a aspectos de um mesmo problema, e podem ser melhor compreendidos quando se estuda a diferença entre fluxo e estoque.

Enquanto os fluxos representam mudanças de valor econômico em determinado *período*, os estoques indicam o valor econômico em determinado *instante*.

Assim, o déficit público é um exemplo de fluxo, pois representa o resultado econômico em um determinado período, normalmente um exercício financeiro. A dívida pública, por sua vez, é exemplo de estoque, é a consequência de uma sucessão de déficits. O endividamento público, por fim, é o processo de formação da dívida.

É certo que não é possível definir aprioristicamente um nível adequado de endividamento para cada país, especialmente quando se adota como critério a relação dívida/PIB.

Segundo estimativas do FMI<sup>7</sup>, a dívida bruta do Japão atingiu 240,3% do PIB em 2017, enquanto a dos Estados Unidos chegou a 108,1%. Enquanto isso, a dívida bruta do Brasil atingiu, em 2017, 83,4% do PIB.

Não obstante a dívida do Brasil, como proporção do PIB, seja bem menor que a

---

<sup>6</sup> NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. A lei de responsabilidade fiscal e seus princípios jurídicos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 221, p. 71-93, 2000, p. 73.

<sup>7</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND. **IMF Fiscal Monitor: Tackling Inequality**. Washington, Outubro/2017, p. 104. Disponível em: <http://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017>. Acesso em: 04 mar.18.

dívida do Japão e a dos Estados Unidos, não há dúvidas de que o Brasil está em uma situação fiscal muito pior do que esses dois países desenvolvidos.

Para uma análise mais criteriosa, o montante da dívida deve ser analisado em conjunto com pelo menos duas variáveis.

A primeira é o comportamento da dívida ao longo do tempo. O mesmo relatório do FMI indica que a dívida pública dos países desenvolvidos está controlada, com uma tendência de estabilização ou leve redução nos próximos anos: enquanto a dívida do Japão deve cair para 233,9% do PIB em 2022, a norte-americana deve ficar em 109,6% no mesmo exercício.

Já a dívida brasileira está em forte tendência de alta, e deve atingir, mantidas as condições atuais, 96,9% do PIB em 2022. Registre-se, no ponto, que esse percentual era de 61,9% em 2008, o que indica uma forte deterioração da situação fiscal do Brasil na última década.

A outra variável que auxilia a compreender os efeitos do endividamento diz respeito ao custo do financiamento da dívida para o país. Nesse aspecto, uma análise comparativa também se mostra útil. Enquanto as economias desenvolvidas, mesmo com uma dívida bruta muito superior ao seu PIB, tomam novos empréstimos pagando juros que variam entre 1% e 2%, no Brasil a taxa básica de juros da economia (SELIC), após chegar a 14,25%, está fixada atualmente no piso histórico de 6,5%, após um ciclo de queda que só foi possível graças à recessão econômica enfrentada pelo país.

Essa taxa de juros historicamente elevada traduz a desconfiança que os poupadores têm em emprestar para o Brasil, que pode ser explicada pelas políticas econômicas desastrosas que se sucederam nas últimas décadas, agravadas pelo cenário de insegurança política e jurídica que ainda marca o país.

Observa-se, portanto, que o crescimento acelerado da dívida, associado a um elevado custo de financiamento, indica que o endividamento chegou a patamares nocivos, sendo recomendada a realização de reformas que impliquem o aumento de receitas e/ou a redução do gasto público.

Isso porque o crescimento descontrolado da dívida necessariamente traz efeitos indesejáveis para a sociedade, como a redução do investimento e o aumento da inflação.

A redução do investimento ocorre em virtude do aumento da taxa de juros, que acaba incentivando os poupadores a emprestar ao governo em vez de investir em atividades produtivas que geram riquezas (diminuição do investimento privado). Ao mesmo tempo, o serviço da dívida consome boa parte do orçamento público, deixando poucos recursos

disponíveis para a realização de investimentos públicos.

Embora não exista consenso entre os economistas, um outro possível efeito do aumento substancial do endividamento é a necessidade de emissão de moeda para financiar a dívida, o que acaba aumentando a inflação. Isso ocorre principalmente quando a maior parte da dívida é interna, ou seja, quando o Estado devedor detém o controle da emissão da moeda vinculada à dívida.

Pois bem. Se são tão nefastos os efeitos de um endividamento exacerbado, e se eles são conhecidos por todos, por que é tão difícil promover ajustes fiscais responsáveis que evitem déficits sucessivos e diminuam o ritmo de endividamento? Aliás, por que os ajustes fiscais são necessários, se o equilíbrio fiscal deveria ser uma preocupação de todos os governantes?

Uma possível resposta a essa questão pode ser encontrada na teoria da escolha pública, sucintamente analisada a seguir.

### 1.1 O endividamento e a teoria da escolha pública<sup>8</sup>

Como se sabe, a escassez de recursos, em contraposição às infinitas necessidades das pessoas, é um dos postulados básicos da ciência econômica.

Num contexto de mercado, em que as trocas de bens ocorrem livremente, o comportamento racional maximizador levará os agentes a realizar trocas até que os custos associados a cada troca se igualem aos benefícios auferidos, momento a partir do qual não mais ocorrerão trocas.<sup>9</sup>

De acordo com essa premissa, o Estado deveria intervir o mínimo possível na economia, de modo a evitar desperdícios e diminuição da eficiência do mercado.

Na clássica lição de Adam Smith, o mercado contaria com uma “mão invisível” que o regularia, dispensando a atuação do Estado, que deveria restringir sua atuação a três funções básicas: defender a sociedade contra a violência de outros países independentes; implementar um eficiente sistema de administração de justiça; criar e manter instituições e obras que não despertem o interesse dos particulares<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Esse tópico contém trechos do artigo intitulado **A teoria da escolha pública e o problema do desequilíbrio fiscal no Brasil**, de autoria de VASCONCELOS FILHO, José Aécio. Boletim Conteúdo Jurídico n. 844 de 10/03/2018 (ano X). Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/boletim-ISSN,boletim-conteudo-juridico-n-844-de-10032018-ano-x-issn-1984-0454,590426.html>. Acesso em: 14 mar.2018.

<sup>9</sup> GICO JR, Ivo T. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. **Economic Analysis of Law Review**, v. 1, n. 1, p. 7-33, 2010, p. 23.

<sup>10</sup> SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. Tradução de Luiz João



Embora não se possa negar a contribuição de Adam Smith para o desenvolvimento da teoria econômica, especialmente sob a vertente do liberalismo econômico, é certo que a obra do economista britânico não tratou adequadamente das denominadas falhas de mercado, situações nas quais o livre mercado não consegue alocar de modo eficiente os recursos disponíveis, gerando prejuízos para a sociedade.

A crise econômica de 1929 e a Grande Depressão que a seguiu são frequentemente lembradas como fatos que demonstram a insuficiência do modelo econômico proposto por Adam Smith como o mais adequado para o interesse social.

Embora todas as causas da crise de 1929 não estejam totalmente esclarecidas, Galbraith assevera que cinco principais fatores podem ter tido um efeito particularmente direto sobre o ocorrido: má distribuição de renda; má estrutura das empresas; má estrutura dos bancos; desequilíbrio na balança comercial americana e falta de conhecimentos econômicos.<sup>11</sup>

Como se observa, pelo menos quatro dos cinco fatores poderiam ser neutralizados a partir de uma adequada regulação do mercado pelo Estado.

Com efeito, com exceção da falta de conhecimentos econômicos, os demais fatores poderiam ter sido neutralizados ou mitigados a partir de uma regulação estatal consistente.

Veja-se, por exemplo, a deficiência da estrutura bancária. Na década de 1920, como não havia um controle estatal rígido sobre as instituições financeiras, adotavam-se práticas financeiras que favoreciam a espiral especulativa que culminou no *crash* da Bolsa de Nova York.

A Grande Depressão fez com que ganhasse força a chamada doutrina keynesiana, desenvolvida a partir do pensamento de Keynes, que defendia a atuação do Estado para assegurar a manutenção da demanda e do emprego, especialmente a partir da realização de grandes investimentos em infraestrutura (*public works*), ainda que ao custo de um elevado endividamento do setor público, que seria, aliás, um remédio natural para manter, em um cenário de crise econômica, os níveis de produção da economia <sup>12</sup>.

Partindo do pressuposto de que o sistema capitalista é intrinsecamente instável, o mestre inglês defende a intervenção do Estado na economia para evitar as grandes flutuações no nível de emprego e investimento que, em condições de *laissez-faire*, seriam inevitáveis<sup>13</sup>.

---

Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 173-198.

<sup>11</sup> GALBRAITH, John Kenneth. **1929: A grande crise**. Tradução de Clara A. Colotto. São Paulo: Larousse do Brasil, 2010, p. 168-176.

<sup>12</sup> KEYNES, John Maynard. Economy. In: **Essays in persuasion**. Londres: Macmillan, 1933, p. 159-161.

<sup>13</sup> KEYNES, John Maynard. **Teoria do emprego, do juro e da moeda**. Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo:

No campo político, essas ideias fizeram surgir e se desenvolver o chamado Estado do bem-estar social, ou Estado keynesiano, padrão de política social que atribui ao Estado a responsabilidade por prover uma ampla gama de serviços públicos aos seus cidadãos.

O Estado do bem-estar social se desenvolveu nos Estados Unidos e na Europa ocidental, principalmente a partir do pós-Segunda Guerra. Ocorre que, a partir da década de 60, a diminuição no ritmo de crescimento da economia mundial e o aumento da inflação e dos déficits públicos fizeram surgir fortes questionamentos ao modelo keynesiano. Nos Estados Unidos, esses questionamentos inspiraram o surgimento da teoria da escolha pública, a partir dos estudos do economista James Buchanan.<sup>14</sup>

A teoria da escolha pública discute se os responsáveis pela condução das políticas públicas de fato se dedicam ao atendimento do interesse público. Mais do que isso, procura-se investigar se existe efetivamente um “interesse público”, ou se essa noção varia de acordo com os interesses das pessoas que estejam no poder em determinado momento.

Em outras palavras, a *public choice* sustenta que os homens não deixam de perseguir seus interesses particulares apenas por estarem investidos em uma função pública. De acordo com Buchanan e Tullock,

No hay que esperar a que el comportamiento del individuo, al enfrentarse com elecciones políticas, sea de modo distinto del que describe sus elecciones puramente particulares. Em ambos casos, él debe tomar una decisión. La diferencia esencial entre la elección individual e la elección coletiva es que la última requiere más de um agente decisor.<sup>15</sup>

Para Catarino, os teóricos da escolha pública

(...) dão-se conta de que os servidores públicos não são anjos, que as suas motivações não são necessariamente altruístas e que o homem não muda realmente de natureza consoante prossiga seus interesses privados ou esteja municiado de poderes públicos, no âmbito de funções para que haja sido investido.<sup>16</sup>

A respeito desse ponto, veja-se o que nos ensina a história política recente do Brasil. Em 2012 o governo federal editou a Medida Provisória nº 579<sup>17</sup>, que mudava as regras

---

Editora Atlas, 1992, p. 247-248.

<sup>14</sup> DIAS, Marco Antonio. James Buchanan e a “Política” na escolha pública. *Revista Estratégica*, v. 10, n. 1, p.23-45, 2013, p. 33.

<sup>15</sup> BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon. *El cálculo del consenso y escritos recogidos*. Madri: Fundación ICO, 2014, p. 116.

<sup>16</sup> CATARINO, João Ricardo. *Redistribuição tributária: Estado social e escolha individual*. Coimbra: Almedina, 2008, p. 174.

<sup>17</sup> BRASIL. *Medida Provisória nº 579, de 11 de setembro de 2012*. Dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais, sobre a modicidade tarifária,

do setor elétrico com o objetivo de obter uma significativa redução na tarifa da energia elétrica para as residências e indústrias brasileiras.

O anúncio dos percentuais de diminuição foi feito em 2013, diante de um cenário de forte impopularidade da então Presidente da República. Em cadeia nacional de rádio e televisão, garantiu-se aos brasileiros que a diminuição do custo da energia seria associada ao aumento da produção de energia elétrica.

Já naquela época, muitos especialistas alertavam que a diminuição no preço da energia era insustentável do ponto de vista econômico, e que as empresas geradoras e distribuidoras de energia teriam que suportar grandes prejuízos para subsidiar a redução de tarifas imposta pelo governo.

Nos anos seguintes, verificou-se que a preocupação dos especialistas era justificável, e que a redução das tarifas não estava respaldada em estudos técnicos que demonstrassem sua viabilidade. Auditoria operacional conduzida pelo Tribunal de Contas da União<sup>18</sup> concluiu que a MP 579/2012 acabou restringindo a capacidade de investimento das elétricas, colocando em risco a sustentabilidade econômico-financeira do setor elétrico brasileiro.

Ao que tudo indica, o reajuste tarifário caracterizou-se como uma medida eleitoreira, que não tinha como objetivo fomentar a competitividade do Brasil ou aumentar o bem-estar da população, mas ganhar a simpatia do eleitorado.

O efeito prático dessa política foi o seguinte: com as tarifas mais baratas, houve aumento do consumo e conseqüente aumento dos custos de produção (tendo em vista a necessidade de acionamento das termelétricas). O Tesouro Nacional teve que aportar vultosas quantias para subsidiar a produção de energia; em 2015, após as eleições presidenciais, os subsídios foram suspensos e as tarifas foram reajustadas, o que pressionou a inflação e agravou a crise econômica que assolava o país.

Fenômeno semelhante acontece constantemente com os preços dos combustíveis no Brasil. Como o governo federal detém o controle acionário da Petrobras, empresa que possui o monopólio do refino e importação de derivados do petróleo, acaba definindo o preço dos combustíveis com base em questões que vão além do fator econômico.

---

e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Mpv/579.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/579.htm). Acesso em: 7 fev. 2019.

<sup>18</sup>BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Processo nº 030.656/2015-0**. Relator: Ministro José Mucio Monteiro, 20/07/2016. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#!/detalhamento/11/1868%252F2016/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 08 out.2017.

Assim, em momentos de inflação elevada, por exemplo, o governo costuma não permitir o aumento dos preços dos combustíveis (que têm significativo impacto na inflação), deixando-os abaixo dos preços internacionais, ainda que isso implique renúncia de receitas e diminuição da capacidade de investimento da Petrobras<sup>19</sup>.

Pode-se mencionar ainda, para finalizar, o exemplo dos governadores e prefeitos que inauguram, no final de seus mandatos, obras públicas de grande impacto social, com o objetivo de conquistar o eleitorado para uma possível reeleição. Essas obras costumam consumir vultosas somas de dinheiro público e são orientadas, muitas vezes, mais pelo apelo eleitoral do que pelas reais prioridades da comunidade naquele momento.

Interessante estudo conduzido por Gama Neto concluiu haver uma relação direta entre o ciclo eleitoral e o comportamento fiscal dos Estados:

Gráficos e testes econométricos demonstraram a existência de um forte Ciclo Eleitoral no período em análise, delineado da seguinte forma: no primeiro ano, o governo apresenta Resultado Primário negativo de quase 9,0%, resultado das políticas de gasto ocorridas no ano anterior. Este índice melhora nos dois anos seguintes, atingindo a média de - 2% (terceiro ano de governo). No quarto ano as contas governamentais voltam a apresentar Resultado Primário fortemente negativo, -14%, por causa das eleições.<sup>20</sup>

Aliomar Baleeiro destaca que, embora normalmente associadas às eleições, essas medidas demagógicas que prejudicam o equilíbrio fiscal também são comuns em regimes totalitários. Cita, como exemplo, a anistia fiscal concedida em 1945, durante o Estado Novo<sup>21</sup>.

Esses exemplos corroboram uma das premissas da escolha pública, segundo a qual o Estado não é a instituição adequada para compensar as chamadas falhas de mercado. Sendo controlado por políticos que perseguem seus interesses individuais, o Estado, ao intervir na economia, utiliza recursos públicos para atender aos interesses privados daqueles que estão no poder e daqueles que lhes dão sustentação.

Todas essas noções podem ser aplicadas à questão do endividamento público. Embora os efeitos nefastos de uma dívida pública fora do controle sejam conhecidos, a realização de um ajuste fiscal muitas vezes não é interessante do ponto de vista político-eleitoral.

<sup>19</sup>ALMEIDA, Edmar Luis Fagundes de; OLIVEIRA, Patricia Vargas de; LOSEKANN, Luciano. Impactos da contenção dos preços de combustíveis no Brasil e opções de mecanismos de precificação. **Revista de Economia Política**, v. 35, n. 3, p. 531-556, 2015, p. 532.

<sup>20</sup>GAMA NETO, Ricardo Borges. **Refém, Cenoura ou Porrete: Federalismo, Comportamento Fiscal e Ciclo Político**. 2007. 208 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007, p. 188-189.

<sup>21</sup>BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 18. ed. rev. e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 113.

De acordo com a *public choice*, a preocupação em manter-se no poder faz com que os políticos prefiram a adoção de medidas que favoreçam a sua reeleição, em detrimento das medidas mais eficientes do ponto de vista econômico. De acordo com Buchanan,

(...) la burocracia puede manipular el calendario de la actividad legislativa con la finalidad de obtener resultados favorables a sus propios intereses. La burocracia puede enfrentar a unos grupos de votantes con otros, consiguiendo así que los presupuestos aumenten mucho más allá de los límites plausibles de la eficiencia.<sup>22</sup>

Como se sabe, reformas estruturais que impliquem redução dos gastos públicos são normalmente impopulares, razão pela qual são postergadas o máximo possível pelos governantes.

Os políticos, agindo como empresários, formulam políticas públicas que possam satisfazer os seus clientes (eleitores), de modo a garantir votos nas próximas eleições. De acordo com a lição de Gordon Tullock:

Politicians and businesspeople will sometimes pay a price (lost constituent support) in order to do what they think is good, but on the whole they can be expected to act in such a way as to maximize their own well-being in terms of reelection prospects. Stated in different language, politicians as businesspeople pursue policies that they think the people want because they hope the people will reward them with votes.<sup>23</sup>

Giambiagi e Além utilizam o seguinte paralelo para explicar o comportamento dos políticos diante da responsabilidade fiscal:

(...) uma pessoa física ou jurídica que se dispuser a “apertar o cinto” durante um certo período, para quitar as suas dívidas, será premiada pelo pagamento destas e, portanto, terá uma melhora do seu fluxo de caixa no futuro. Já o governante que seguir um comportamento desse tipo corre o risco de ser julgado como um administrador inoperante e de deixar o terreno livre de problemas para que um sucessor do partido opositor colha os frutos da sua austeridade, por não ter que assumir mais os encargos da dívida que terá sido paga.<sup>24</sup>

Considerando as dificuldades que os governantes usualmente enfrentam para limitar as despesas públicas aos recursos orçamentários disponíveis, diante das possibilidades

---

<sup>22</sup> BUCHANAN, James. Política sin romanticismos: esbozo de una teoría positiva de la elección pública y de sus implicaciones normativas. In: BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon. **El cálculo del consenso y escritos recogidos**. Madri: Fundación ICO, 2014, p. 435.

<sup>23</sup> TULLOCK, Gordon; BRADY, Gordon L.; SELDON, Arthur. **Government failure: a primer in public choice**. Washington: Cato Institute, 2002, p. 6.

<sup>24</sup> GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 217-218.

eleitoreiras que a indisciplina fiscal oferece, fez-se necessário o desenvolvimento das chamadas regras fiscais, limites estabelecidos por leis para a expansão dos gastos públicos.

De acordo com Edilberto Lima<sup>25</sup>, ao editar essas regras, “os governos, tais como Ulisses, personagem de Homero, optam por atar as próprias mãos, com a finalidade de fugir da tentação e das pressões por indisciplina fiscal”. O objetivo dessas regras, portanto, é assegurar o equilíbrio orçamentário intertemporal do governo e evitar o crescimento contínuo do setor público.

No próximo tópico, analisar-se-ão as principais regras fiscais consagradas no ordenamento jurídico brasileiro, bem como as razões pelas quais elas não foram suficientes para garantir um nível de endividamento sustentável.

## 1.2 A Constituição Federal e a regra de ouro

Reconhecendo a importância do planejamento orçamentário e de uma gestão fiscal responsável, o constituinte estabeleceu, no art. 167, uma série de vedações aos responsáveis pela administração de receitas públicas. A maioria dos dispositivos realça a necessidade de autorização legislativa prévia à realização de qualquer gasto público; destaca-se, ainda, a impossibilidade de execução de despesas em montante superior aos créditos disponíveis.

Dentre as proibições, frisa-se aquela prevista no inciso III, que impede “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”.

Trata-se da chamada “regra de ouro”, cujo descumprimento pode ensejar o enquadramento do responsável pela operação de crédito que exceda o montante das despesas de capital no crime de responsabilidade previsto no art. 85, inciso VI, da Constituição Federal.

As despesas públicas podem ser classificadas em despesas correntes e despesas de capital. As despesas correntes, nos termos do art. 12 da Lei nº 4.320/64<sup>26</sup>, são as despesas de custeio (dotações para manutenção de serviços anteriormente criados) e as transferências

---

<sup>25</sup> LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Curso de Finanças Públicas: uma abordagem contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 237-245.

<sup>26</sup> BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm). Acesso em: 7 fev. 2019.

correntes. Em síntese, são as despesas que não contribuem para o aumento do patrimônio do Estado. Já as despesas de capital, que abrangem os investimentos, as inversões financeiras e a transferências de capital, têm como consequência a formação ou a aquisição de bens de capital. A despesa destinada à construção de uma hidrelétrica, por exemplo, caracteriza-se como um investimento. Já os recursos necessários ao pagamento dos salários dos médicos de um hospital classificam-se como despesas correntes, pois não resultam em qualquer incremento patrimonial para o Estado.

Segundo estudo conduzido pela Câmara dos Deputados, a norma que proíbe a realização de operações de créditos em montante superior ao total das despesas de capital é utilizada em diversos países que integram a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e tem como suporte teórico o “fato de que investimentos públicos permitem a acumulação de ativos utilizáveis pelas gerações presente e futura, o que justificaria a distribuição equitativa do custo de seu financiamento no tempo.”<sup>27</sup>

Com efeito, a regra evita a ocorrência de conflitos intergeracionais, pois proíbe que despesas correntes da geração presente sejam financiadas com recursos das gerações futuras. Ao mesmo tempo, permite que os investimentos, que geram incremento do estoque de capital público, sejam financiados pelas gerações futuras, que também serão beneficiárias desse incremento.

Além disso, os investimentos públicos bem executados atuam como indutores do crescimento econômico. A construção de um porto, por exemplo, gera milhares de empregos, movimentando a economia de diversos setores enquanto é construído. Ao ficar pronto, o equipamento tem o potencial de facilitar a escoação da produção, diminuindo os custos logísticos e aumentando a produtividade da economia na região.

Couri *et al.* advertem, no entanto, que o cenário ideal de aplicação da regra de ouro exige que a taxa de retorno social do investimento seja superior ao custo do seu financiamento:

A definição ideal exige que o conceito de investimentos se restrinja aos projetos com potencial de gerar retornos sociais suficientemente elevados em termos de receitas, produtividade e crescimento econômico. (...) o tratamento diferenciado deve ser conferido exclusivamente para projetos de investimentos autofinanciáveis, no sentido de que sua taxa de retorno social – considerando-se tanto os retornos financeiros da exploração direta do ativo público quanto os retornos indiretos via ampliação da base tributável causada pela sua capacidade de promover crescimento econômico – deve

---

<sup>27</sup> CARVALHO JÚNIOR, Antonio Carlos Costa *et al.* **Estudo Técnico Conjunto nº 2/2017: Regra de ouro da Constituição e na LRF: considerações históricas e doutrinárias.** Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/etc02-2017-regra-de-ouro-na-constituicao-e-na-lrf-consideracoes-historicas-e-doutrinarias>. Acesso em 09 dez.2018.

cobrir os fluxos de custos financeiros do endividamento, operacionais e de manutenção do ativo.<sup>28</sup>

Essa ressalva talvez explique porque a União, apesar de ter cumprido a regra de ouro nos últimos exercícios<sup>29</sup>, encontra-se em uma situação fiscal delicada, caracterizada por elevado endividamento e sucessivos déficits correntes.

A baixa taxa de retorno social dos investimentos realizados no país pode ser evidenciada pelas inúmeras obras mal planejadas (que muitas vezes resultam no abandono de equipamentos inacabados) e pelos “elefantes brancos” distribuídos pelo país (obras desnecessárias ou mal dimensionadas, que trazem retornos financeiros menores do que os respectivos custos de operação).

Mas não é só isso que explica a incapacidade da regra de ouro para garantir o equilíbrio orçamentário no Brasil. Ainda de acordo com Couri *et al.*, dois fatores contribuem para o cumprimento da regra de ouro mesmo em um cenário de endividamento crescente e elevados déficits correntes. O primeiro é a existência de um elevado volume de receitas financeiras à disposição do governo federal, que reduzem a necessidade de novas operações de crédito. O segundo é o fato de que a definição de despesas de capital adotada no Brasil é muito ampla, abrangendo inclusive as despesas financeiras com a dívida pública (correção monetária e amortização) e as despesas financeiras com os financiamentos concedidos ao setor produtivo<sup>30</sup>.

Assim, as despesas com operações de crédito podem ser muito superiores ao montante dos investimentos públicos, uma vez que os recursos obtidos com o financiamento podem ser utilizados para o pagamento de todo tipo de despesa de capital.

Mesmo com todas essas circunstâncias favoráveis para o cumprimento da regra de ouro no Brasil, as previsões indicam a impossibilidade de obediência à regra nos próximos exercícios. No exercício de 2018, a diferença positiva entre as receitas de capital e as operações de crédito foi de R\$ 35,8 bilhões. Mas para o exercício de 2019 a Secretaria do Tesouro Nacional já prevê uma insuficiência de R\$ 93,9 bilhões para o cumprimento da regra, tanto que

---

<sup>28</sup> COURI, Daniel Veloso *et al.* **Regra de ouro no Brasil: balanços e desafios**. Instituição Fiscal Independente (IFI) – Senado Federal, Brasília, 2018. Disponível em [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/540060/EE\\_n05\\_2018.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/540060/EE_n05_2018.pdf). Acesso em 09.dez.2018.

<sup>29</sup> Segundo o “Painel da regra de ouro da União”, mecanismo de controle social disponibilizado no endereço eletrônico do Tesouro Nacional (<http://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-da-regra-de-ouro>), a regra de ouro foi cumprida nos últimos 10 exercícios.

<sup>30</sup> COURI, Daniel Veloso *et al.* **Regra de ouro no Brasil: balanços e desafios**. Instituição Fiscal Independente (IFI) – Senado Federal, Brasília, 2018. Disponível em [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/540060/EE\\_n05\\_2018.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/540060/EE_n05_2018.pdf). Acesso em 09.dez.2018.



propôs, no relatório do Resultado do Tesouro Nacional (dezembro/2018), a adoção de medidas para diminuir a necessidade de financiamento da União, tais como a antecipação da devolução de valores devidos pelo BNDES e a extinção de restos a pagar não processados<sup>31</sup>.

O art. 167, III, da Constituição Federal já permite o descumprimento eventual da regra de ouro; exige, para tanto, a autorização mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Isso quer dizer que apenas em situações excepcionais, assim reconhecidas pela maioria absoluta do Poder Legislativo, autoriza-se que o total de operações de créditos do exercício supere o montante das despesas de capital.

No entanto, considerando que a versão brasileira da regra de ouro não é adequada para garantir o equilíbrio do orçamento, ou mesmo para estimular o investimento público, talvez seja o caso de discutir a aplicação dessa regra no Brasil, especialmente no que se refere às espécies de despesa cujo financiamento autoriza a realização de operações de crédito. Uma versão mais rígida da regra de ouro poderia ser instituída com um período de transição, ao longo do qual os entes federados teriam oportunidade de se adaptar à nova realidade.

Por outro lado, caso a opção seja pela flexibilização da regra, o que necessariamente deverá ocorrer por meio de emenda constitucional, é conveniente que se estabeleça uma conta corrente em que os montantes de operações de créditos que superem as despesas de capital sejam devidamente compensados nos exercícios seguintes, de modo a evitar o total abandono da regra de ouro. Mais relevante ainda é que, caso se entenda pela necessidade de suspensão temporária da regra, ela seja efetivamente suspensa por alguns exercícios, devendo ser evitadas quaisquer manobras contábeis que criem receitas artificiais apenas para cumprir, de modo fictício, o comando constitucional.

### **1.3 Lei de Responsabilidade Fiscal: solução para o desequilíbrio fiscal?**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>32</sup>, editada em maio de 2000, foi a maneira como o Brasil respondeu a pressões de organismos multilaterais que cobravam do país mais responsabilidade fiscal e uma maior transparência na realização dos gastos públicos.

---

<sup>31</sup> SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Resultado do Tesouro Nacional – dezembro de 2018**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>. Acesso em 08 fev.2018.

<sup>32</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 7 fev. 2019.

A LRF foi inspirada, de acordo com Edson Ronaldo Nascimento e Ilvo Debus<sup>33</sup>, em quatro principais marcos teóricos:

1) Fundo Monetário Internacional – *Fiscal Transparency*: o organismo financeiro internacional possui um código de transparência fiscal que cobra dos países que o integram uma gestão fiscal transparente e planejada;

2) Tratado de Maastricht: por meio desse tratado, vários países europeus se comprometeram com uma política fiscal equilibrada, havendo inclusive a previsão de metas e punições pelo seu descumprimento;

3) *Budget Enforcement Act*: lei norte-americana que criou instrumentos para controlar o déficit orçamentário, e que inspirou a criação de alguns mecanismos na Lei de Responsabilidade Fiscal acerca de limitação de empenho e renúncia de receitas;

4) *Fiscal Responsibility Act*: diploma legal da Nova Zelândia que, embora não preveja metas fiscais, também teve como objetivo instituir naquele país uma gestão fiscal responsável.

Apesar da incorporação de mecanismos inspirados em leis estrangeiras, Weder de Oliveira destaca que a Lei de Responsabilidade Fiscal os adaptou à realidade brasileira, o que resultou na construção de uma legislação completamente diferente dos diplomas estrangeiros que influenciaram a sua edição<sup>34</sup>.

A LC 101/00 previu regras bastante rígidas para controlar a expansão da despesa e o aumento do endividamento. Trata-se, sem qualquer margem para dúvida, de um divisor de águas, que inaugurou uma nova era para as finanças públicas no Brasil, em que os governantes foram limitados por normas legais cogentes que impunham limites concretos à atuação política.

No entanto, muitas de suas regras foram ignoradas pelos administradores, enquanto outras tantas foram interpretadas em dissonância com o espírito de disciplina fiscal que inspirou a lei. Ademais, a chamada *contabilidade criativa*, procedimento utilizado para distorcer a realidade patrimonial e orçamentária das entidades, contribuiu para dificultar a aplicação da lei, pois escamoteou os verdadeiros índices de gastos e de endividamento público.

O presente tópico tem o propósito de analisar as principais regras sobre controle de gastos previstas na LRF, e as razões que fizeram com que o objetivo de equilíbrio fiscal não fosse atingido.

---

<sup>33</sup> DEBUS, Ilvo; NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Lei complementar nº 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. Brasília.: Secretaria do Tesouro Nacional, 2011, p. 6-7.

<sup>34</sup> OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal: Direito, Orçamento e Finanças Públicas**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 47.

### 1.3.1 O desrespeito às regras sobre renúncia de receitas

A Lei de Responsabilidade Fiscal inovou ao equiparar as renúncias de receitas aos gastos públicos. Essa medida é importante porque, na busca do equilíbrio fiscal, limitar a perda de receita é tão importante quanto controlar a expansão da despesa.

As renúncias constituem, portanto, os chamados gastos tributários (*tax expenditure*), despesas que não são realizadas a partir do desembolso direto, mas mediante a diminuição da arrecadação tributária do Estado.

De acordo com Pellegrini<sup>35</sup>, gasto tributário pode ser definido como:

(...) dispositivo da legislação tributária que: a) reduz o montante recolhido do tributo; b) beneficia apenas uma parcela dos contribuintes; c) corresponde a desvios em relação à estrutura básica do tributo; e ou d) visa objetivos que poderiam ser alcançados por meio dos gastos públicos diretos.

A Receita Federal do Brasil<sup>36</sup>, embora utilize termos diferentes, adota um conceito semelhante:

Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais. São explicitados na norma que referencia o tributo, constituindo-se uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

Ainda de acordo com a Receita Federal, a estimativa de gastos tributários da União, no exercício de 2017, foi superior a R\$ 280 bilhões, distribuídos pelas dezenas de programas federais de benefícios tributários.

Apenas para se ter uma ideia de sua representatividade, esse valor é mais de 100 bilhões de reais superior ao déficit primário do exercício de 2017, o que demonstra a relevância desses incentivos para o equilíbrio fiscal de um país.

Apesar disso, os mecanismos de renúncia de receita historicamente não foram objeto de preocupação dos que se ocupam do estudo das finanças públicas no Brasil. Não

---

<sup>35</sup> PELLEGRINI, Josué Alfredo. **Gastos Tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Outubro/2014, Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/503102>. Acesso em: 09 mar.2018.

<sup>36</sup> SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Demonstrativo dos gastos tributários PLOA 2017**. Brasília: Secretaria da Receita Federal, 2016. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa-2017-versao-1-1.pdf>. Acesso em: 09 mar.2018.

obstante a regra do art. 70 da Constituição Federal, que prevê a fiscalização da Administração sob diversos aspectos, inclusive o da renúncia de receitas, o fato é que a ausência de regras sobre limites e critérios para concessão de benefícios fiscais impediam os órgãos de controle de examinar a legitimidade das renúncias de receitas concedidas ao longo dos exercícios.

A Lei de Responsabilidade Fiscal parecia suprir essa lacuna. Já no art. 1º, § 1º, estabelece-se que o respeito aos limites e condições para renúncia de receita é um dos pressupostos de uma gestão fiscal responsável.

O art. 14 determina que medidas que impliquem renúncias de receita devem ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

a) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; (inciso I) ou

b) estar acompanhada de medidas de compensação, no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (inciso II).

Essas regras são complementadas pelo art. 4º, § 2º, V, que determina que o Anexo de Metas Fiscais, peça integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias, deve trazer um demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita.

Com o fim de frustrar eventuais manobras que buscassem evitar a incidência dessas restrições, o legislador estabeleceu, no § 1º do art. 14, que a renúncia compreende “anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”.

Como se observa, o dispositivo legal enunciou diversos exemplos de benefícios fiscais, e ainda deixou claro que o rol não era taxativo, abrangendo ainda qualquer incentivo que resultasse em tratamento diferenciado para determinados contribuintes.

O primeiro ponto a destacar é que a lei oferece dois caminhos alternativos para tornar possível a renúncia de receitas. Se a renúncia já estiver planejada, deve ser comprovado que seu impacto foi devidamente considerado quando da estimação da receita na lei orçamentária. Por outro lado, caso a renúncia seja concedida apenas após a aprovação da Lei Orçamentária Anual, deve ser acompanhada de medidas compensatórias que resultem em

correspondente aumento de receita, de modo a manter o equilíbrio do orçamento. Não é necessária, portanto, a obediência cumulativa dos incisos I e II do art. 14, sendo garantido o equilíbrio do orçamento com a satisfação de apenas um deles. Nesse sentido, esclarecedora a lição do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 747/2010 – Plenário:

(...)

8 CUMPRIMENTO DO INCISO I DO ART. 14 DA LRF

8.1 O benefício ou incentivo tributário deverá atender, além do disposto no caput do art. 14 da LRF, a pelo menos uma das condições estabelecidas nos seus incisos I e II. Ressalte-se que essas condições são alternativas, e não cumulativas, ou seja, aplica-se uma ou outra.

8.2 A condição do inciso I deverá ser observada caso a renúncia tenha sido considerada durante a elaboração do orçamento. Deve-se comprovar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual – LOA e que não afeta as metas de resultados fiscais previstas na LDO. Nesse caso, não será necessária a utilização das medidas compensatórias do inciso II do art. 14.

(...)

8.7 Estabelece o caput do art. 14 que, se o cumprimento do inciso I não for possível, isto é, caso a renúncia não tenha sido considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, deverá atender ao disposto no inciso II (...) <sup>37</sup>

As medidas de compensação são claramente inspiradas na regra do *pay-as-you-go* do direito norte-americano, assim sintetizada por Heniff Jr.<sup>38</sup>:

The Senate pay-as-you-go, or PAYGO, rule generally requires that any legislation projected to increase direct spending or reduce revenues must also include equivalent amounts of direct spending cuts, revenue increases, or a combination of the two, so that the legislation does not increase the on-budget deficit over a six-year period and an 11-year period.

A lei brasileira é ainda mais restrita, pois estabelece que a medida de compensação de uma renúncia de receita deve ser necessariamente um correspondente aumento de receita.

Resta verificar, agora, se essas normas são efetivamente cumpridas. Para tanto, analisaremos as medidas legislativas que resultaram em algumas das maiores renúncias fiscais da União dos últimos exercícios.

O último grande programa de recuperação fiscal no âmbito federal foi o

<sup>37</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Processo nº 015.052/2009-7**. Relator: Ministro Augusto Nardes, 14/04/2010. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A747%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 08 out.2017.

<sup>38</sup> HENIFF, Bill. **Budget Enforcement Procedures: Senate's Pay-As-You-Go (PAYGO) Rule**. Congressional Research Service, Library of Congress, 2010, p. 4. Disponível em: [https://www.everycrsreport.com/files/20100112\\_RL31943\\_bde8df31bda1d811b471b4901c94a0f6a3e66f58.pdf](https://www.everycrsreport.com/files/20100112_RL31943_bde8df31bda1d811b471b4901c94a0f6a3e66f58.pdf). Acesso em: 05 mar.2018.

denominado PERT – Programa Especial de Regularização Tributária, instituído pela Lei nº 13.496/2017<sup>39</sup>.

Com o objetivo declarado de cumprir as regras de disciplina fiscal relativas às renúncias de receitas decorrentes do parcelamento, o art. 14 do mencionado diploma legal previu o seguinte:

Art. 14. O Poder Executivo federal, com vistas ao cumprimento do disposto no inciso II do caput do art. 5o e no art. 14 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), estimará o montante da renúncia fiscal decorrente do disposto nesta Lei e os incluirá no demonstrativo a que se refere o § 6o do art. 165 da Constituição Federal que acompanhar o projeto de lei orçamentária anual e fará constar das propostas orçamentárias subsequentes os valores relativos à renúncia.

Uma leitura apressada do dispositivo parece indicar que o legislador optou pela alternativa conferida pelo art. 14, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária).

No entanto, um exame mais atento da LRF indica que a renúncia deve ser estimada na lei orçamentária anual *antes* da entrada em vigor de eventual benefício fiscal, até porque essa é a única forma de garantir que o orçamento ficará equilibrado mesmo após a frustração da arrecadação inicialmente prevista.

Não tendo havido a estimativa do impacto, é evidente que não houve também preocupação com medidas de compensação. Ora, se não se sabe o montante que a União deixará de arrecadar, é impossível planejar medidas de compensação que impliquem aumento de receita equivalente.

É possível que os programas de recuperação fiscal tragam benefícios para o setor produtivo e para a economia em geral, especialmente em tempos de crise econômica. No entanto, não é justificável que os percentuais de reduções fiscais sejam estabelecidos de forma aleatória, sem qualquer planejamento, em literal violação às regras do art. 14 da LRF.

Isso sem falar no fato de que os sucessivos programas de recuperação fiscal têm funcionado, no país, como prêmio para os sonegadores contumazes, que já se acostumaram a financiar a própria atividade com os recursos que deveriam ser destinados ao pagamento de tributos, certos de que serão beneficiados com programas de recuperação fiscal que dispensam o pagamento de multa e/ou juros.

---

<sup>39</sup> BRASIL. **Lei nº 13.496, de 24 de outubro de 2017.** Institui o Programa Especial de Regularização Tributária (Pert) na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (...). Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13496.htm). Acesso em: 7 fev. 2019.

A Lei nº 13.586/2017<sup>40</sup>, resultado da conversão da Medida Provisória nº 795/2017, instituiu o denominado REPETRO – Regime Aduaneiro Especial de exploração e importação de bens destinados à exploração e à produção de petróleo e gás natural –, que criou diversos benefícios fiscais para empresas que exploram petróleo no país. Como se sabe, a exploração de petróleo é atividade econômica relevante, com grande importância para a arrecadação fiscal federal.

Segundo a própria exposição de motivos que acompanhou a medida provisória (EM nº 00100/2017 MF), o Ministério da Fazenda estimou uma renúncia da ordem de R\$ 16 bilhões apenas no exercício de 2018.

No entanto, mais uma vez não foram cumpridas as normas sobre renúncia de receitas previstas no art. 14 da LRF, uma vez que o texto da MP nº 795/2017 trouxe apenas uma previsão genérica de estimativa futura do impacto das renúncias, em um dispositivo de teor quase idêntico àquele da Lei nº 13.586/2017. Esse fato não passou despercebido pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados<sup>41</sup>, que não considerou a então medida provisória adequada do ponto de vista orçamentário e financeiro, justamente por não haver prévia estimativa do impacto dos incentivos sobre as metas de resultado fiscal.

Infelizmente, o alerta da área técnica da Câmara dos Deputados foi ignorado pelo Congresso Nacional, que promoveu a conversão da Medida Provisória nº 795/2017 na Lei nº 13.586/2017, mantendo isenções que certamente agravaram o resultado fiscal da União em 2018.

Um outro exemplo emblemático de falta de planejamento e de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal na concessão de benefícios fiscais diz respeito à política de desoneração da folha de pagamento, adotada a partir da Lei nº 12.546/2011<sup>42</sup> (resultado da conversão da Medida Provisória nº 540/2011) e ampliada por leis posteriores.

---

<sup>40</sup> BRASIL. **Lei nº 13.586, de 28 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre o tratamento tributário das atividades de exploração e de desenvolvimento de campo de petróleo ou de gás natural (...). Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13586.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13586.htm). Acesso em: 7 fev. 2019.

<sup>41</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Nota técnica nº 39/2017: Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 795, de 17 de agosto de 2017.** Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/531620/MP%20795-2017%20-%20Nota%20T%3%a9cni%20n%2%ba%2039-2017.pdf?sequence=1>. Acesso em 06 mar.2018.

<sup>42</sup> BRASIL. **Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011.** Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra) (...). Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12546.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12546.htm). Acesso em: 7 fev. 2019.

A sistemática da desoneração consistia basicamente em substituir a contribuição previdenciária patronal que normalmente incidiria sobre a folha de pagamento por uma nova contribuição, que tinha como base de cálculo o faturamento das empresas.

O objetivo declarado da desoneração era aumentar a competitividade da indústria nacional, a partir da redução da carga tributária que incidia sobre determinados setores da economia, o que se mostrava justificável diante do cenário da forte valorização do real, que prejudicava os exportadores.

Ao mesmo tempo, buscava-se fomentar o emprego formal, pois o valor total dos tributos pagos passava a depender mais do faturamento do que da quantidade de empregados e do total pago a título de remuneração.

Com a implementação da medida, os custos das empresas diminuiriam, assim como diminuiria a arrecadação tributária federal. Segundo a EM Interministerial nº 122 - MF/MCT/MDIC, estimou-se uma perda de receita de R\$ 214 milhões em 2011 e de R\$ 1,43 bilhão em 2012 em virtude da política de desoneração da folha de pagamento. Não foi estimado o montante da renúncia em 2013, o que já evidencia o descumprimento do *caput* do art. 14 da LRF, que exige a estimativa para o exercício em que a medida deve entrar em vigor e para os dois exercícios seguintes.

As estimativas da Receita Federal<sup>43</sup>, no entanto, calculam que a perda de receita decorrente da desoneração da folha atingiu, em 2012, o montante de R\$ 3,61 bilhões, mais que o dobro do estimado pela exposição de motivos.

No caso da desoneração da folha de pagamento, a opção eleita pelo legislador para (supostamente) neutralizar a perda de arrecadação foi o estabelecimento de uma medida de compensação (inciso II do art. 14 da LRF), e isso foi feito mediante o aumento da alíquota do IOF, nos termos do Decreto nº 7.458, de 7 de abril de 2011<sup>44</sup>.

Ocorre que, segundo dados da Receita Federal<sup>45</sup>, embora a arrecadação do IOF tenha, de fato, aumentado em 2011, ela voltou a cair já no exercício de 2012, enquanto a desoneração da folha de pagamento era ampliada para outros setores da economia.

---

<sup>43</sup> SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Desoneração da folha – estimativa de renúncia – ano 2012**. Brasília: Secretaria da Receita Federal. Disponível em: [http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/renuncia-fiscal-setorial/desoneracao-da-folha-ate-jul-2017-28\\_11\\_2017.pdf](http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/renuncia-fiscal-setorial/desoneracao-da-folha-ate-jul-2017-28_11_2017.pdf). Acesso em 06 mar.2018.

<sup>44</sup> BRASIL. **Decreto nº 7.458, de 7 de abril de 2011**. Altera o Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007, que regulamenta o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários – IOF. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7458.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7458.htm). Acesso em: 7 fev. 2019.

<sup>45</sup> SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Arrecadação dezembro 2012**. Brasília: Secretaria da Receita Federal. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/arrecadacao-2012/apresentacao-arrecadacao-dez-2012.pdf/view>. Acesso em 06 mar.2018.



O exemplo da renúncia decorrente da desoneração da folha de pagamento demonstra que, mesmo quando o legislador opta pela efetiva implementação de medidas de compensação (nesse caso, mediante aumento da alíquota do IOF), não há nenhuma relação entre o montante da renúncia e o montante arrecadado com a medida de compensação, que costuma ser manifestamente insuficiente para compensar as perdas arrecadatórias.

Os dados também mostram que as estimativas de impacto orçamentário-financeiro, no mais das vezes, são indicadas apenas para cumprir formalmente o comando do art. 14 LRF, não havendo nenhum controle para aferir se o número indicado tem efetiva correspondência com a realidade.

O que se verifica, na verdade, é que os benefícios fiscais são concedidos de forma aleatória, segundo as pressões políticas do momento, sem qualquer planejamento ou compromisso com o equilíbrio fiscal do país no longo prazo.

Esse contexto, além de prejudicar a saúde das finanças públicas, favorece o surgimento de um fenômeno que Casalta Nabais chama de *apartheid* fiscal, caracterizado pela coexistência dois tipos de contribuintes: aqueles que pagam seus tributos nos termos constitucionais e aqueles que, beneficiados por regimes fiscais modelados por grupos de pressão, acabam pagando menos tributos do que os demais<sup>46</sup>.

Há ainda dois problemas que ajudam a explicar de que maneira as renúncias fiscais contribuem para a indisciplina fiscal.

O primeiro deles é que, na maioria das vezes, as políticas de incentivo fiscal são estabelecidas por prazos indefinidos, sem limitação temporal, deixando de vigor apenas diante de uma revogação expressa por outra lei.

Ocorre que, embora não exista regra expressa nesse sentido, uma interpretação sistemática da LRF leva à conclusão de que esses benefícios devem se limitar ao exercício financeiro em que entram em vigor e aos dois exercícios seguintes.

Isso porque, ainda que sejam cumpridas todas as condições estabelecidas na lei (o que, repita-se, raramente acontece), garante-se o equilíbrio fiscal apenas nos três primeiros exercícios de vigência do benefício.

Nada impediria que, no quarto exercício, o benefício fosse prorrogado, desde que fossem realizadas novas estimativas de impacto e/ou implementadas novas medidas de compensação.

---

<sup>46</sup> NABAIS, José Casalta. Da sustentabilidade do Estado fiscal. In: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da (Coord.). **Sustentabilidade fiscal em tempos de crise**. Coimbra: Almedina, 2011, p. 37.

O segundo problema é a falta de avaliações periódicas que busquem aferir o êxito dos programas de benefícios fiscais na concretização dos objetivos por eles almejados. Voltando ao exemplo da desoneração da folha de pagamento, não se tem notícia de qualquer estudo oficial que tenha avaliado a correlação entre a diminuição da carga tributária e o comportamento dos índices de emprego e das exportações brasileiras. Mesmo com um custo fiscal exorbitante, não houve nenhuma preocupação em verificar se os incentivos estavam promovendo o emprego ou beneficiando as exportações brasileiras.

Conclui-se, pelo exame da legislação referida nos parágrafos anteriores, que as rigorosas regras previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal sobre renúncia de receitas são sistematicamente desrespeitadas, o que impede a realização de um planejamento orçamentário adequado e contribui para o cenário de indisciplina fiscal que tem caracterizado o país.

### ***1.3.2 O descumprimento dos limites de gastos com pessoal***

De acordo com os dados da Secretaria do Tesouro Nacional, a despesa total com pessoal do Poder Executivo da União, no exercício de 2017, foi superior a R\$ 205 bilhões<sup>47</sup>, o que demonstra que esse tipo de despesa constitui um componente relevante do total de gastos do setor público.

De acordo com Marcos Mendes, a despesa com pessoal e encargos sociais representou, na média no período 1997-2012, 29% de toda a despesa primária do Governo Central, sendo o segundo item de despesa com maior peso no orçamento da União (o maior item corresponde aos benefícios previdenciários devidos pelo Regime Geral de Previdência Social)<sup>48</sup>.

Ademais, essa despesa é rígida, já que a maior parte dela corresponde ao pagamento da remuneração e encargos de servidores públicos efetivos. Como se sabe, essa categoria de servidores possui estabilidade após três anos de efetivo exercício, nos termos do art. 41 da Constituição Federal.

Essas circunstâncias fazem com que a despesa com pessoal represente uma variável de grande importância no equilíbrio fiscal do país, razão pela qual a Constituição de

---

<sup>47</sup> SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal – 3º trimestre de 2017**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RGF3Q2017.pdf>. Acesso em: 02 nov.2018.

<sup>48</sup> MENDES, Marcos. A política de pessoal do governo federal. In: SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. (Org.). **Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade**. Rio de Janeiro: Record, 2016, p. 55.

1988 estabelece algumas regras com o objetivo de limitar o seu crescimento. A mais importante delas é aquela prevista no art. 169, que estabelece o seguinte:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

O art. 38 do ADCT, por sua vez, estabelece que, enquanto não editada a lei complementar a que se refere o art. 169, as despesas com pessoal não poderiam superar 65% de suas receitas correntes<sup>49</sup>.

No entanto, a efetiva preocupação com o crescimento dos gastos com pessoal, conforme apontado por Fernando Correia Dias<sup>50</sup>, ocorreu apenas após a implementação do Plano Real, em 1994. Isso porque, no cenário de hiperinflação que antecedeu a estabilização econômica, o governo ajustava o nível de gastos com pessoal mediante a não concessão de reajustes (ou a concessão de reajustes em percentuais menores que o da inflação). Como a arrecadação era quase totalmente indexada à inflação, esse mecanismo permitia que o total de gastos fosse rapidamente adequado ao montante que o governo considerava conveniente.

Atualmente, esses limites estão previstos no art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Além de fixar limites globais para cada ente político, a LRF distribuiu esses limites entre os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e o Ministério Público, de modo a evitar conflitos entre instituições autônomas.

Ademais, a Lei Complementar nº 101/00 estabeleceu, no art. 18, um conceito extremamente abrangente de despesas com pessoal, deixando claro que devem ser assim considerados todos os gastos relacionados à remuneração de detentores de cargos, empregos e

---

<sup>49</sup> Ao estabelecer um limite provisório para os gastos com pessoal, o constituinte buscou evitar o que havia ocorrido no regime constitucional anterior. A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, previa, em seu art. 64, que os limites para as despesas com pessoal seriam estabelecidos em lei complementar, que jamais foi editada.

<sup>50</sup> DIAS, Fernando Álvares Correia. **O Controle Institucional das Despesas com Pessoal**. Brasília: Senado Federal, Fevereiro/2009. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-54-o-controle-institucional-das-despesas-com-pessoal>. Acesso em 02. nov.2018.

funções públicas, civis ou militares, ativos ou inativos, bem como os respectivos encargos sociais.

Para tentar garantir o cumprimento dos tetos de despesa com pessoal, o legislador estabeleceu que, em caso de extrapolação do percentual máximo, o ente teria o prazo de dois quadrimestres para reconduzir sua despesa aos limites permitidos, sob pena ficar proibido de: (i) receber transferências voluntárias; (ii) obter garantia de outro ente e (iii) contratar operação de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Estabeleceu-se, ainda, que seria nulo de pleno direito o ato que provocasse o aumento de despesa com pessoal e não respeitasse as exigências dos arts. 16 e 17 da LRF. Esses dispositivos estabelecem requisitos para a edição de ato que crie ou aumente despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida como a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Em linhas gerais, os requisitos são semelhantes àqueles exigidos para a edição de atos que impliquem renúncia de receita: estimativa do impacto orçamentário-financeiro da medida e declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Estabelecido o arcabouço geral das regras sobre limites de despesa com pessoal, resta investigar se essas regras fiscais têm sido efetivas para cumprir o objetivo a que se propõem.

O primeiro ponto a destacar é a forma como os percentuais de 50% (União) e 60% (Estados e Municípios) foram fixados. De acordo com Dias<sup>51</sup>, a fixação do limite de despesas com pessoal dos Estados e Municípios não foi aleatória, mas levou em consideração a estrutura das despesas desses entes no período anterior à aprovação da LRF.

No entanto, a fixação de um limite único, para todos os Estados e Municípios brasileiros, não parece ter sido a melhor solução. Isso porque a estrutura das despesas com pessoal varia muito de um ente para o outro, de acordo com as condições econômicas e necessidades sociais de cada ente federado. Assim, teria sido mais adequado que os limites

---

<sup>51</sup> DIAS, Fernando Álvares Correia. **O Controle Institucional das Despesas com Pessoal**. Brasília: Senado Federal, Fevereiro/2009. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-54-o-controle-institucional-das-despesas-com-pessoal>. Acesso em 02. nov.2018.

fossem fixados de acordo com a realidade de cada ente, fixando-se, por exemplo, um limitador para o aumento dessas despesas (proibição de aumento acima do aumento do PIB ou acima do aumento da receita corrente líquida, por exemplo).

De todo modo, a obediência às regras fixadas na LRF já significaria um avanço na busca da disciplina fiscal. Ocorre que, diante de dificuldades no cumprimento dos percentuais máximos de comprometimento da receita corrente líquida, o que se tem observado é uma indiscriminada busca por meios para burlar os limites das despesas com pessoal. Vejamos alguns deles.

#### 1.3.2.1 Os gastos com pensionistas e com inativos e o imposto de renda retido na fonte

Como já dito, a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe um conceito bastante amplo de *despesas com pessoal*, de modo a abranger todas as classes de despesas relacionadas ao pagamento do funcionalismo público.

No entanto, diante de dificuldades no cumprimento dos limites impostos pela LRF, diversos entes subnacionais têm questionado a metodologia de cálculo adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional, responsável por uniformizar as regras relativas à contabilidade pública no Brasil.

Os gastos com pensionistas, por exemplo, embora expressamente mencionados no art. 18 da LRF, não são considerados despesas com pessoal por alguns estados, sob o argumento de que o art. 169 da Constituição Federal, ao determinar que lei complementar definisse os limites de gastos com pessoal, tratou apenas do pessoal ativo e inativo, deixando de citar os pensionistas. Assim, limitando também a despesa com pensionistas, a LRF teria extrapolado a autorização concedida pela Constituição Federal.

Deve-se lembrar, no entanto, que outros trechos da Constituição utilizaram a palavra *inativo* como gênero, abrangendo aposentados e pensionistas. É o caso, por exemplo, do art. 234, que proíbe a União de assumir, em decorrência da criação de Estado, encargos referentes a despesas com pessoal inativo. Embora o texto tenha mencionado apenas *pessoal inativo*, não há quem defenda, pelo fato não constar proibição expressa, que a União possa assumir o pagamento de pensionistas em caso da criação de novos Estados.

Os pensionistas nada mais são que os dependentes dos servidores ativos e inativos. Assim, se as despesas com servidores ativos e inativos caracterizam-se como despesas com pessoal, não faz sentido que assim não sejam consideradas os proventos de seus

dependentes, que só existem em razão do vínculo dos instituidores da pensão com o ente político.

O fato de a Constituição não ter mencionado expressamente as despesas com os pensionistas não se caracteriza como um silêncio eloquente, mas como simples decorrência da natureza da norma constitucional de eficácia limitada, que deve dar apenas as diretrizes para a regulamentação da matéria.

O sentido da norma constitucional foi complementado pelo legislador infraconstitucional, que, inspirado pela diretriz de gestão fiscal responsável, definiu o conceito de *despesa total com pessoal* em termos abrangentes, incluindo expressamente os gastos com pensionistas no art. 18 da LRF.

De acordo com Marcos Nóbrega e Carlos Maurício Figueiredo, “(...) se essas despesas pressionam as contas públicas, representando dispêndios para o ente público, não parece razoável advogar a tese de que o texto constitucional não as considere para fins de limite de despesa com pessoal”<sup>52</sup>.

Em relação às despesas com inativos, a Lei de Responsabilidade Fiscal exige que elas sejam computadas como despesas com pessoal, salvo se custeadas com os recursos vinculados ao próprio sistema previdenciário (art. 19, § 1º, inciso VI, da LRF). Dessa forma, se o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Estado for autossuficiente, o Tesouro não arcará com nenhum pagamento, e assim a receita corrente líquida não será comprometida com esse tipo de despesa.

Ocorre que o sistema previdenciário de todos os Estados é deficitário, sendo obrigação do Tesouro estadual arcar com o pagamento do déficit financeiro do sistema; são essas as despesas que devem ser computadas como gastos com pessoal.

Nos últimos anos, alguns Estados passaram a defender a tese de que os gastos com inativos deveriam ser computados no limite global de despesas do Estado (60% da receita corrente líquida), e não no limite individual de cada Poder ou órgão autônomo.

Esses entes federados defendem, em síntese, que, como o RPPS é uno, abrangendo servidores de todos os Poderes e órgãos autônomos, não faz sentido que o déficit seja computado no limite de um órgão ou Poder, mas apenas quando da apuração do limite global.

O raciocínio, apesar de engenhoso, não possui sustentação jurídica ou matemática. Como se sabe, o limite global dos entes federados é “distribuído” entre os Poderes

---

<sup>52</sup> FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. **Responsabilidade Fiscal: aspectos polêmicos**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006, p. 211.

e órgãos autônomos que os integram, nos termos do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal. No caso dos Estados, por exemplo, o limite de 60% é a soma dos limites do Poder Executivo (49%), Poder Legislativo e Tribunal de Contas (3%), Poder Judiciário (6%) e Ministério Público (2%). Se cada uma dessas instituições não computar em seu limite individual as despesas com inativos, é provável que expandam seus gastos com pessoal ativo até patamares próximos do limite (individual). Desse modo, quando o limite global do ente fosse apurado (com a inclusão da despesa com inativos), seria possível que o limite global de 60% fosse extrapolado mesmo que todos os limites individuais estivessem sendo respeitados.

Por fim, é relevante destacar a controvérsia que envolve a contabilização ou não do imposto de renda retido de servidores públicos estaduais como despesa com pessoal.

Embora o imposto de renda seja um tributo federal, pertencem aos Estados e aos Municípios o imposto de renda, incidente na fonte, sobre os salários e subsídios pagos a servidores estaduais e municipais (IRRF), nos termos dos arts. 157, I, e 158, I, da Constituição Federal.

Considerando que os valores relativos ao imposto de renda retido na fonte (IRRF), embora integrem a remuneração de seus servidores, não diminuem a disponibilidade financeira dos cofres públicos, alguns Estados passaram a deixar de computar o montante relativo ao IRRF no cálculo da receita corrente líquida e do total de despesas com pessoal, procedimento que conta com a chancela de muitos órgão de controle estaduais.<sup>53</sup>

Trata-se de mais um artifício para afrouxar, de forma artificial, os limites de gastos com pessoal. O imposto de renda retido na fonte faz parte da remuneração dos servidores. Tanto é assim que os Poderes e órgão autônomos recebem, em seus duodécimos, recursos suficientes para o total da remuneração de seus servidores. No momento do pagamento da remuneração de cada servidor, procede-se à retenção do valor correspondente ao IRRF e ao recolhimento desse valor ao Tesouro estadual.

A 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais deixou expressa a impossibilidade de dedução do montante relativo ao IRRF da despesa total com pessoal, ao fundamento de que,

(...) do ponto de vista do ente empregador, o IRRF não é despesa, mas receita tributária. De outra forma, a despesa com a remuneração bruta do servidor, a qual

---

<sup>53</sup> De acordo com estudo do Senado Federal (ROCHA, Celso Alexandre Amorim. **A despesa total com pessoal na ótica da STN e dos tribunais de contas estaduais e municipais**. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/542450>. Acesso em: 02 nov.2018), que cita levantamento realizado em 2007, ao menos os seguintes Tribunais de Contas estaduais admitiam a exclusão do IRRF do cálculo da despesa total com pessoal: TCE/ES, TCE/GO, TCE/PA, TCE/PR, TCE/RO, TCE/RR e TCE/RS.

engloba o valor que, em um momento posterior, será retido para pagamento do IRRF, é despesa com pessoal.<sup>54</sup>

Tem razão a Secretaria do Tesouro Nacional. O valor arrecadado pelos Estados a título de IRRF é receita tributária do respectivo ente, recolhida após a ocorrência do fato gerador do imposto de renda (aquisição de disponibilidade de renda pelo servidor público). O fato de não haver o efetivo desembolso do valor em benefício do servidor é mera decorrência da sistemática de arrecadação do tributo (retenção na fonte pelo órgão pagador).

Como se observa, a exclusão das despesas com pensionistas, inativos e IRRF do cômputo das despesas com pessoal, mediante a utilização de artifícios jurídico-contábeis, tem o propósito de autorizar Estados próximos aos limites da LRF a manter a expansão de suas despesas com pessoal, ou mesmo de fazer com que retornem, de forma artificial, aos limites já extrapolados.

Apenas para citar um exemplo, o Poder Executivo do Rio Grande do Norte, após alterar a metodologia de cálculo de sua despesa com pessoal, excluindo as despesas com inativos, “reduziu” o comprometimento de sua receita corrente líquida, de 56,87%, no 1º quadrimestre de 2017, para 40,98%, no 2º quadrimestre do mesmo exercício<sup>55</sup>.

Deve-se lembrar, no entanto, que a obediência formal aos limites fixados na LRF é apenas um dos requisitos para que seja viável o incremento das despesas com pessoal. Um outro requisito relevante, mas muitas vezes negligenciado pelos governantes, é a realização de um planejamento que garanta, no médio e longo prazo, a existência de recursos financeiros para honrar o pagamento dessas despesas.

O esforço interpretativo feito por entes federados que desejam a flexibilização dos limites de despesas com pessoal, além de prejudicar o equilíbrio das contas públicas, torna inviável a comparação da situação fiscal de estados diferentes. Com efeito, se cada Estado segue uma metodologia própria para apuração da sua despesa total com pessoal, não é possível identificar aqueles entes que possuem um real compromisso com a responsabilidade fiscal.

Essa dificuldade na padronização de demonstrativos contábeis e apuração dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal já havia sido antecipada quando da

---

<sup>54</sup> SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Manual de Demonstrativos Fiscais**. 9. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/663733/MDF+9%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o/7cd89da1-944e-4fa3-b709-66221da36ab4>. Acesso em: 04 nov.2018.

<sup>55</sup> Essa alteração na metodologia de cálculo foi impugnada no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, que concedeu medida cautelar, no processo nº 13764/2017, determinando, entre outras medidas, a republicação do Relatório de Gestão Fiscal, com a inclusão das despesas com inativos. Os percentuais apresentados foram extraídos do voto condutor do acórdão que concedeu a medida cautelar. Disponível em: <http://www.tce.rn.gov.br/ConsultaProcesso/ConsultaProcessoEletronico>. Acesso em: 30 nov.2018.



edição do mencionado diploma normativo, tanto que o art. 67 previu a criação, mediante lei, de um conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes, Ministério Público e entidades técnicas representativas da sociedade. Esse órgão teria, entre outras, a atribuição de uniformizar a elaboração dos demonstrativos e relatórios de gestão fiscal.

Diante da omissão do legislador na criação do mencionado conselho, a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, na condição de órgão central de contabilidade da União, tem buscado a padronização desses demonstrativos mediante a expedição de orientações veiculadas em seu Manual de Demonstrativos Fiscais.

Apesar de louvável, a iniciativa não tem conseguido alcançar o objetivo a que se propõe. No Boletim de Finanças do Entes Nacionais – 2018<sup>56</sup>, a Secretaria do Tesouro Nacional apurou a despesa total de pessoal de todos os estados em 2017, oportunidade em que verificou que **todos** eles apuraram em seus relatórios de gestão fiscal percentuais diversos daqueles calculados de acordo com os critérios da STN.

Em alguns entes federados, a diferença é de poucos pontos percentuais, o que pode ser considerado natural, diante da dúvida na classificação de uma ou outra despesa específica. Em alguns casos, no entanto, ficou clara a tentativa dos entes federados de reduzir, de forma artificial, o montante real da sua despesa total com pessoal. O Estado de Minas Gerais, por exemplo, apurou em 2017 uma despesa com pessoal de 60,81% de sua receita corrente líquida, enquanto a Secretaria do Tesouro Nacional apurou um percentual de 79,18%.

Pela metodologia adotada pela STN, 14 estados ultrapassaram o limite total das despesas com pessoal em 2017: Acre, Alagoas, Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Sergipe. A maioria desses estados, no entanto, apurou, utilizando a própria metodologia, uma despesa total com pessoal inferior ao limite máximo de 60% da receita corrente líquida.

São duas as principais razões que explicam o descumprimento da metodologia indicada pela Secretaria do Tesouro Nacional. A primeira decorre do fato de que a STN é um órgão federal, integrada apenas por servidores públicos da União. Assim, os demais entes federados não se sentem representados, e alegam que os técnicos da STN não conhecem as peculiaridades locais que exigiriam a utilização de uma metodologia diferente. O segundo

---

<sup>56</sup> SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Boletim de Finança dos Entes Subnacionais – 2018**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+finan%C3%A7as+dos+entes+subnacionais+vers%C3%A3o+final+2/635d1169-777c-46bf-9e98-dab987e9f6f7>. Acesso em: 02.dez.2018.

motivo é o fato de a STN não possuir instrumentos que obriguem a utilização da metodologia indicada por ela. Se os órgãos de controle locais, especialmente os Tribunais de Contas, chancelam a utilização de uma outra forma de cálculo, não há incentivo para que os gestores locais sigam as regras do Manual de Demonstrativos Fiscais.

Assim, afigura-se urgente a criação do conselho de gestão fiscal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal. A instituição desse órgão colegiado, dotado de ampla representatividade, resolveria as duas dificuldades apontadas no parágrafo anterior.

Todos os entes federados teriam representação no órgão responsável pela elaboração da metodologia, e as regras editadas pelo conselho seriam vinculantes para toda a Administração, conforme previsto no art. 67, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Embora já exista um projeto de lei em trâmite desde o ano 2000 (PL 3744/2000, encaminhado logo após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal), apenas em dezembro de 2018 o mencionado projeto foi aprovado, em caráter terminativo, na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados.

A versão que segue para deliberação do Senado Federal<sup>57</sup> prevê expressamente que competirá ao conselho de gestão fiscal, entre outras atribuições, a “harmonização de interpretações técnicas na aplicação das normas voltadas à responsabilidade da gestão fiscal, com vista a garantir a sua efetividade”, a “edição de normas gerais de consolidação das contas públicas, buscando-se a convergência das normas brasileiras aos padrões internacionais” e a “edição de normas relativas à padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos fiscais”.

Como se observa, o legislador, ciente dos inúmeros problemas causados pelas divergências interpretativas dos conceitos e limites previstos na LRF, deixou claro que, a partir da criação do conselho, todos os entes federados ficam submetidos às orientações normativas do órgão colegiado.

Quanto à composição do colegiado, atendendo à diretriz fixada no art. 67 da LRF, proposta prevê representantes do Poder Executivo da União, dos Estados e dos Municípios, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, além de um representante da sociedade civil, indicado pelo Conselho Federal de Contabilidade.

---

<sup>57</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei ° 3.744-C**. Dispõe sobre a composição e a forma de funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal, criado pelo art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1696687&filename=Tramitacao-PL+3744/2000](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1696687&filename=Tramitacao-PL+3744/2000). Acesso em: 07 dez.2018.

Espera-se, agora, que o projeto de lei tenha uma tramitação célere no Senado Federal, para que possa ser aprovado a tempo de impedir que manobras jurídico-contábeis corroam totalmente a credibilidade das boas regras trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

### 1.3.2.2 Terceirização e contratação de organizações sociais

Uma outra forma de contornar os limites de despesa com pessoal é a contratação de empresas para a execução de serviços típicos da Administração (contratos de terceirização de mão de obra).

Esse risco já havia sido previsto quando da edição da LRF, tanto que o seu art. 18, § 1º, estabeleceu que os valores gastos com contratos de terceirização de mão de obra que visem à substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como despesas com pessoal.

Ao limitar as despesas com pessoal, o legislador pretendeu assegurar que as unidades da federação tivessem recursos para aplicar em outras demandas do setor público, tais como investimentos e pagamento do serviço da dívida. Desse modo, não faz mesmo sentido que se permita o aumento indiscriminado de despesas com colaboradores terceirizados, pois essas despesas acabam comprometendo a parcela do orçamento que se pretende reservar para as outras necessidades estatais.

Ocorre que, não obstante a previsão do art. 18, § 1º, muitas entidades não computam adequadamente as despesas decorrentes de contratos de terceirização. A situação foi percebida pelo Tribunal de Contas da União ao realizar o acompanhamento de gestão fiscal dos órgãos e entidades da União (3º quadrimestre de 2009). Naquela ocasião foi editado o Acórdão nº 1037/2010 – Plenário, em que se consignou:

Ainda no que se refere à despesa com pessoal foi constatado que nos Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal, publicados em 2009, não há contabilização da mão-de-obra em substituição de servidores e empregados públicos como despesa de pessoal, em que pese o fato de reiterados Acórdãos desta Corte de Contas terem identificado em vários órgãos e entidades da Administração Pública Federal, no âmbito do Poder Executivo, a prática da contratação de mão-de-obra terceirizada para o exercício de serviços típicos de suas áreas finalísticas (Acórdão nº 341/2009 – TCU – Plenário, Acórdão, o Acórdão nº 2731/2008 – TCU – Plenário, o Acórdão nº 1508/2008 – TCU – Plenário).<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Processo nº 028.927/2009-0**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro, 12/05/2010. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1037%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/fa>

Com o objetivo de garantir o cumprimento do art. 18, § 1º, da LRF, o Manual da Demonstrativos Fiscais (MDF), elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional para orientar a elaboração dos balanços contábeis e fiscais dos entes federados, estabelece o seguinte:

As despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, serão classificadas no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização. Essas despesas devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF.<sup>59</sup>

Como se observa, para que sejam contabilizadas como despesas de pessoal, não importa se o contrato de terceirização é lícito ou ilícito. Em regra, as atividades relacionadas à atividade-fim do órgão público só podem ser desempenhadas por servidores públicos efetivos ou comissionados, sendo irregular a contratação de colaboradores terceirizados. No entanto, sabendo que tais contratações são comuns em todas as esferas da Administração, a orientação da STN é no sentido de que sejam computadas como despesas de pessoal.

Ocorre que é muito difícil para os órgãos de controle fiscalizar o efetivo cumprimento dessa orientação. As despesas com os servidores que integram os quadros da Administração são registradas nas respectivas folhas de pagamento, sendo as informações concentradas nos sistemas corporativos de gestão de pessoas dos órgãos públicos, cujo acesso é franqueado aos órgãos de controle. Já as despesas com terceirização são pulverizadas em milhares de contratos formalizados por todas as esferas da Administração. Para verificar se essas despesas se caracterizam ou não como despesas com pessoal, os órgãos de controle precisariam fiscalizar cada um dos contratos, identificando se a atividade contratada se relaciona com a atividade-fim do órgão ou entidade contratante.

Mas a terceirização não é a única forma pela qual a Administração transfere a entidades privadas a execução de serviços públicos.

---

lse/1/false. Acesso em: 08 out.2017.

<sup>59</sup> SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. **Manual de Demonstrativos Fiscais**. 9. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/663733/MDF+9%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o/7cd89da1-944e-4fa3-b709-66221da36ab4>. Acesso em: 04 nov.2018.

É cada vez mais comum que a atividade-fim dos entes públicos seja prestada por meio de organizações sociais, consórcios públicos, cooperativas e organizações da sociedade civil de interesse público.

No caso das organizações sociais, o Estado, mediante a celebração de um contrato de gestão, transfere a uma entidade privada, previamente qualificada, a execução de uma atividade que antes era desenvolvida diretamente pelo Estado. Nesse contrato, a organização social costuma receber recursos orçamentários e a autorização para a utilização de bens públicos, e passa a prestar o serviço em um regime jurídico mais flexível, desobrigada da realização de licitação ou de concurso público, por exemplo.

É intuitivo perceber que boa parte dos recursos públicos transferidos para as organizações sociais são utilizados para o pagamento de despesas com pessoal dessas entidades.

Apenas para citar um exemplo, o Estado do Ceará transferiu para organizações sociais, segundo dados disponibilizados pela Secretaria de Planejamento do Estado do Ceará<sup>60</sup>, o montante de R\$ 862.699.550,66 no exercício de 2017. Desse valor, R\$ 605.843.110,88, mais de 70% do total, foram gastos com despesas com pessoal.

Como esses gastos não são computados como despesas de pessoal, os Estados e Município se utilizam cada vez mais dessa modelagem institucional (celebração de contratos de gestão para transferir a execução de um serviço público a um ente privado) para ampliar a margem de expansão das despesas, prática que coloca em risco a saúde financeira do ente político, pois compromete a parcela do orçamento que deveria estar disponível para custeio e investimento.

Atento a essa realidade, o Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 2444/2016 – TCU – Plenário) defendeu que a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) do ente da Federação e a jurisprudência dos Tribunais de Contas deveriam estabelecer limites para o crescimento desse tipo de despesa:

**(...) 130. Se as regras de fazer e não-fazer que balizam a LRF não dispõem expressamente sobre o cômputo, apenas para fins de apuração do limite, das despesas com pessoal das organizações sociais conveniadas, é plausível que o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas competentes procedam nesse sentido com fundamento na prudência e na prevenção que alicerçam a gestão fiscal.** 131. Ações nessa direção não devem objetivar exigir das organizações sociais os controles constitucionais e legais próprios geração e execução dos gastos com pessoal das autarquias, mas tão somente mensurar e acompanhar a real margem de expansão do

---

<sup>60</sup> SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DO CEARÁ. **Relatório de Acompanhamento dos contratos de gestão 2017 – 2º semestre de 2017**. Fortaleza: Secretaria de Planejamento e Gestão, 2017. Disponível em [https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2018/07/Relatorio\\_Acompanhamento\\_CG\\_2\\_Semestre.pdf](https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2018/07/Relatorio_Acompanhamento_CG_2_Semestre.pdf). Acesso em 07 nov.2018.

limite-percentual de despesa total com pessoal do ente da Federação contratante dos serviços públicos, de forma a evitar o grave descompasso nos planos fiscal e financeiro. 132. Tanto a LDO do ente da Federação quanto a jurisprudência dos Tribunais de Contas podem estabelecer balizas nessa direção.<sup>61</sup> (grifou-se)

Já a Secretaria do Tesouro Nacional atualizou seu Manual de Demonstrativos Fiscais e passou a determinar o cômputo dessas despesas na apuração dos limites definidos no art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Além da terceirização, que corresponde à transferência de um determinado serviço à outra empresa, existem também as despesas com pessoal decorrentes da contratação, de forma indireta, de serviços públicos relacionados à atividade fim do ente público, ou seja, por meio da contratação de cooperativas, de consórcios públicos, de organizações da sociedade civil, do serviço de empresas individuais ou de outras formas assemelhadas.

(...)

Da mesma forma, a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público, efetuado em decorrência da contratação de forma indireta, deverá ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal.<sup>62</sup>

É quase certo que os Estados questionarão a nova orientação trazida pela STN, sob o argumento de que esse tipo de despesa não é expressamente referido no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. A esse questionamento deve-se responder que a STN buscou apenas atualizar a definição contida no art. 18, de modo que abrangesse institutos que não existiam ou eram utilizados de forma muito incipiente na época da edição da LRF.

Se essas despesas não forem computadas, o teto estabelecido pela LRF pode se tornar inócuo. Sempre que estiverem próximos de atingir os limites do art. 19, os entes da Federação poderão celebrar novos contratos de gestão, transferindo mais serviços públicos para organizações sociais e reduzindo, de forma artificial, o comprometimento de sua receita corrente líquida com o pagamento de despesas com pessoal.

<sup>61</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo nº 023.410/2016-7**. Relator Ministro Bruno Dantas, 21/09/2016. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2444%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em 08 fev.2019.

<sup>62</sup> SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Demonstrativos Fiscais**. 9. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/663733/MDF+9%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o/7cd89da1-944e-4fa3-b709-66221da36ab4>. Acesso em: 04 nov.2018.

### 1.3.2.3 Não adoção das medidas necessárias à redução das despesas com pessoal

Tão importante quanto limitar as despesas com pessoal é definir as providências que deverão ser adotadas em caso de descumprimento do limite estabelecido.

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina, no art. 59, § 1º, II, que os Tribunais de Contas devem alertar os Poderes e órgãos autônomos caso o montante da despesa total com pessoal ultrapasse 90% do limite. Trata-se de simples notificação, a rigor desnecessária, uma vez que é o próprio Poder que apura o montante da despesa e o informa ao Tribunal de Contas.

Caso o montante da despesa atinja o percentual de 95% do teto, chega-se ao chamado limite prudencial. A partir daí fica vedada ao Poder ou órgão a adoção das providências previstas no art. 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, quais sejam: (i) concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual; (ii) criação de cargo, emprego ou função; (iii) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; (iv) provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança e (v) contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Como se observa, o ente federativo que extrapola o limite prudencial fica proibido de editar uma série de atos que implicam aumento de despesa. O objetivo é que, estando sujeito a essas restrições, o total das despesas diminua naturalmente, evitando-se o atingimento do limite máximo.

De todo modo, caso as medidas de contenção não sejam suficientes, e o limite máximo seja alcançado, o art. 23 da LRF determina que o percentual excedente deve ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes<sup>63</sup>, sendo pelo menos um terço no primeiro, mediante a adoção das providências previstas no art. 169 Constituição Federal: (i) redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e (ii) exoneração de servidores não estáveis.

Caso essas medidas ainda se mostrem insuficientes, o § 4º do art. 169 autoriza a exoneração de servidores estáveis.

---

<sup>63</sup> Nos termos do art. 66, o prazo fica duplicado em caso de crescimento real baixo (inferior a 1%) ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

Ocorre que o custo político da adoção dessas medidas, especialmente daquelas que envolvem a exoneração de servidores públicos concursados, tem impedido que elas sejam efetivamente implementadas.

Um exemplo ajuda a ilustrar a situação. O Estado do Rio de Janeiro extrapolou o limite de gastos com pessoal no 3º quadrimestre de 2016, segundo informações contidas no voto condutor do parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado sobre as contas de governo do exercício de 2017.<sup>64</sup>

De acordo com o Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2016<sup>65</sup>, a despesa total com pessoal atingiu, nesse período, o percentual de 61,73% da receita corrente líquida, muito superior ao teto de gastos com pessoal do Poder Executivo, que é de 49%, nos termos do art. 20, II, “c”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em consonância com o prazo previsto no art. 66, considerando a grave recessão econômica enfrentada pelo Estado do Rio de Janeiro, o percentual excedente deveria ser eliminado no prazo de quatro quadrimestres, devendo retornar para o limite de 49% até o 1º quadrimestre de 2018, ocasião em que o comprometimento da receita corrente líquida com o pagamento de despesas com pessoal ainda era de 55,53%<sup>66</sup>.

Em vez de adotar as medidas previstas na Constituição para retomar a despesa com pessoal ao limite permitido, o Estado do Rio de Janeiro aprovou a Lei Estadual nº 7.483/16<sup>67</sup>, que reconheceu o “estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira” do Estado do Rio de Janeiro.

Consoante expressamente declarado no parágrafo único do art. 1º, a lei foi editada com base no art. 65, I, da Lei Complementar nº 101/00, que suspende, no caso de

---

<sup>64</sup> ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado. **Processo nº 113.304-9/2018**, Relator Conselheiro-Substituto Marcelo Verdini Maia, 30/05/2018. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/documents/43935520/0/voto%20contas%202017%20governo.pdf>. Acesso em: 12 nov.2018.

<sup>65</sup> SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal – 3º quadrimestre de 2016**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: [http://www.fazenda.rj.gov.br/contabilidade/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/contadoria/elatoriosContabeis/lrf/2016/3%c2%ba%20Quadrimestre.2016/Anexo\\_1\\_3%c2%baQuad\\_RGF\\_2016.pdf?lve](http://www.fazenda.rj.gov.br/contabilidade/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/contadoria/elatoriosContabeis/lrf/2016/3%c2%ba%20Quadrimestre.2016/Anexo_1_3%c2%baQuad_RGF_2016.pdf?lve). Acesso em 12 nov.2018.

<sup>66</sup> SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal – 1º quadrimestre de 2018**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: [http://www.fazenda.rj.gov.br/contabilidade/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/contadoria/elatoriosContabeis/lrf/2018/1%C2%BA%20Quadrimestre%202018/Anexo\\_1\\_1%C2%BAQuad\\_RGF\\_2018%20%28atualizado%20MDF%208%C2%AA%20Ed.\\_%29.pdf?lve](http://www.fazenda.rj.gov.br/contabilidade/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/contadoria/elatoriosContabeis/lrf/2018/1%C2%BA%20Quadrimestre%202018/Anexo_1_1%C2%BAQuad_RGF_2018%20%28atualizado%20MDF%208%C2%AA%20Ed._%29.pdf?lve). Acesso em 12 nov.2018.

<sup>67</sup> RIO DE JANEIRO. **Lei nº 7.483, de 8 de novembro de 2016**. Reconhece o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira declarado pelo Decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Legislativa, 2016. Disponível em <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/03bdbcf052a0664283258066005ab930?OpenDocument>. Acesso em: 7 fev. 2019.



calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional ou pela respectiva Assembleia Legislativa, a contagem dos prazos para recondução da dívida e das despesas de pessoal aos limites máximos permitidos.

Como se sabe, o conceito de calamidade pública é associado a catástrofes naturais, que justificam a relativização de algumas exigências legais, de modo que o Estado possa prestar um auxílio mais célere à população.

Nesse sentido são as lições de Flávio C. de Toledo e Sérgio Ciqueira Rossi:

Enchentes, desabamentos, vendavais, epidemias, secas prolongadas são flagelos naturais e sanitários que justificam a decretação local do estado de calamidade pública, motivando, inclusive, a abertura de créditos adicionais sem autorização orçamentária, os créditos extraordinários (...) <sup>68</sup>

Percebe-se, assim, que a grave crise fiscal por que passa o Rio de Janeiro não é motivo legítimo para que seja reconhecida a existência de uma situação de calamidade pública. Embora lamentáveis, os problemas financeiros não chegaram ao ponto de prejudicar a normalidade institucional do ente federado. Ademais, a crise decorreu especialmente da falta de planejamento dos gestores, e não de um evento natural extraordinário e imprevisível. O fato de a lei ter restringido o reconhecimento da existência de calamidade pública ao âmbito da “administração financeira” reforça a ideia de que a norma é mero subterfúgio para justificar o não cumprimento das medidas estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Constituição Federal para reduzir as despesas com pessoal.

Há que se destacar, ainda, que a suspensão dos prazos para que as despesas com pessoal retornem ao nível máximo permitido pela lei, em virtude de desequilíbrio fiscal vivenciado pelo ente federado, tende a agravar a crise financeira, uma vez que retardará a adoção de medidas visando à diminuição da despesa corrente.

Tanto é assim que Rio de Janeiro registrou, de 2016 para 2017, um aumento de 18,4% nas despesas correntes com pessoal e encargos sociais <sup>69</sup>.

O agravamento da situação financeira do Estado tornou necessária a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, conjunto de medidas emergenciais e de reformas institucionais

---

<sup>68</sup> TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciqueira. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Editora NDJ, 2002, p. 319.

<sup>69</sup> SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Boletim de Finança dos Entes Subnacionais – 2018**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+finan%C3%A7as+dos+entes+subnacionais+vers%C3%A3o+final+2/635d1169-777c-46bf-9e98-dab987e9f6f7>. Acesso em: 02.dez.2018.

previstas na Lei Complementar nº 159/2017<sup>70</sup>, com o objetivo de auxiliar os Estados com severo desequilíbrio em suas contas públicas.

O Regime de Recuperação Fiscal também prevê a suspensão dos prazos previstos no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal; no entanto, essa suspensão exige como contrapartida a adoção de uma série de medidas visando ao corte de despesas com pessoal, tais como a supressão de benefícios ou vantagens não aplicáveis aos servidores da União e a instituição do regime complementar de previdência dos servidores públicos (art. 2º, § 1º, da Lei Complementar nº 159/2017).

O Estado do Rio Grande do Norte também apresenta uma situação fiscal semelhante à do Rio de Janeiro, ao menos no que se refere ao descontrole das despesas com pessoal.

No 3º quadrimestre de 2014, as despesas com pessoal do Poder Executivo atingiram, de acordo com a metodologia da STN, o percentual de 53,40%<sup>71</sup>. Considerando o cenário de recessão econômica enfrentado pelo estado, o governador dispunha do prazo de quatro quadrimestres (art. 66 da LRF) para reduzir o gasto com pessoal até o patamar máximo permitido (49%, nos termos do art. 20, II, “c”, da LRF).

Ocorre que, além de não ter adotado as medidas referidas no art. 169 da Constituição Federal, o Estado do Rio Grande do Norte ainda aprovou leis que implicaram aumento de despesas com pessoal, tais como a Lei Complementar nº 553/2015 (concessão de reajuste salarial para os Procuradores do Estado) e Lei nº 9.956/2015 (concessão de gratificação de desempenho para servidores da Secretaria de Estado da Tributação), em flagrante ofensa ao art. 22, parágrafo único, da LRF.

Como consequência dessa indisciplina fiscal, a despesa total com pessoal do Poder Executivo comprometia, também de acordo com a metodologia da STN, 51,45%<sup>72</sup> da receita corrente líquida do Rio Grande do Norte ao fim do 1º quadrimestre de 2016, quando expirou o prazo de recondução da despesa ao limite máximo de 49%.

---

<sup>70</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017**. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp159.htm). Acesso em: 7 fev. 2019.

<sup>71</sup> SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal – 3º quadrimestre de 2014**. Natal, 2015. Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/control/DOC/DOC000000000163034.PDF>. Acesso em: 18 nov.2018.

<sup>72</sup> SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal – 1º quadrimestre de 2016**. Natal, 2016. Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/control/DOC/DOC000000000118381.PDF>. Acesso em: 18 nov.2018.

Em termos nominais, os gastos com pessoal e encargos sociais cresceram 1,7% de 2015 para 2016 e 7% de 2016 para 2017<sup>73</sup>.

Esses exemplos demonstram que as interpretações heterodoxas sobre o que deve ser considerado como despesas com pessoal (o que faz com que muitos entes federados obedeçam formalmente ao teto previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal mesmo com uma despesa real com pessoal muito mais expressiva) não constituem o único obstáculo à eficácia das normas que limitam o crescimento do gasto com pessoal.

Um outro problema relevante é o reiterado descumprimento das medidas que devem ser adotadas em caso de extrapolação do limite. Como já dito, o custo político das medidas relacionadas à não concessão de reajustes ou mesmo à exoneração de servidores públicos faz com que muitos gestores se omitam na adoção das providências necessárias ao controle do crescimento dessa espécie de gastos.

Além disso, é relevante destacar que os gestores são normalmente assessorados por servidores públicos, naturalmente refratários à adoção de quaisquer providências que contrariem os seus interesses corporativos.

Marcos Mendes destaca a proximidade entre os servidores públicos e os centros de poder político como um obstáculo à adoção de uma política de pessoal racional e eficiente:

No momento da redação das leis e dos decretos, são os servidores públicos que aconselham os dirigentes políticos acerca dos detalhes da legislação. No momento da aplicação das leis, os servidores públicos têm, muitas vezes, o poder de interpretar as regras, podendo fazê-lo a favor de seus interesses.<sup>74</sup>

Voltando ao exemplo do Rio Grande do Norte, chama a atenção o fato de que, durante o período em que o Estado estava submetido a uma série de restrições em razão da elevada despesa com pessoal, foram justamente os servidores da Secretaria da Tributação (que acompanham a situação fiscal do Estado) e da Procuradoria-Geral do Estado (que devem alertar os gestores para as consequências jurídicas advindas do desequilíbrio das contas públicas) que se beneficiaram de aumentos remuneratórios concedidos no exercício de 2015.

---

<sup>73</sup> SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Boletim de Finança dos Entes Subnacionais – 2018**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+finan%C3%A7as+dos+entes+subnacionais+vers%C3%A3o+final+2/635d1169-777c-46bf-9e98-dab987e9f6f7>. Acesso em: 02.dez.2018.

<sup>74</sup> MENDES, Marcos. A política de pessoal do governo federal. In: SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. (Org.). **Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade**. Rio de Janeiro: Record, 2016, p. 75.

Não obstante essas dificuldades, os gestores públicos devem ser constrangidos a adotar as providências previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal como consequências da extrapolação do limite de despesas com pessoal.

Os Tribunais de Contas possuem um papel relevante nessa temática. Embora não possam exonerar servidores de outros Poderes ou sustar atos que concedam reajustes, devem emitir pareceres prévios desfavoráveis à aprovação das contas dos gestores que permitirem, de forma injustificada, o descumprimento dos limites máximos das despesas com pessoal, ou deixarem de cumprir os prazos previstos para a recondução da despesa ao limite.

O Ministério Público, enquanto guardião da ordem jurídica, também deve buscar a responsabilização dos gestores que descumprirem a Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente no campo da improbidade administrativa.

Por fim, uma outra forma de desestimular o descumprimento dessas normas seria tornar crime a violação às regras que limitam o crescimento das despesas com pessoal. Embora a Lei nº 10.028/2000 tenha alterado o Código Penal para incluir um capítulo destinado aos crimes contra as finanças públicas, nenhuma conduta relacionada ao aumento indevido de despesas com pessoal foi tipificada como crime. Considerando que as sanções já existentes no campo político-administrativo não estão sendo suficientes, a criminalização dessas condutas deve ser avaliada como uma possível solução para os problemas relatados nesse tópico.

### ***1.3.3 O equilíbrio fiscal e a “contabilidade criativa”***

Entre os instrumentos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal para garantir o equilíbrio intertemporal das finanças públicas está a previsão de metas anuais de receitas, despesas, resultado primário, resultado nominal e dívida pública.

Essas metas devem ser acompanhadas ao longo do exercício e, caso verificada alguma dificuldade no cumprimento delas, devem ser adotadas medidas corretivas para corrigir eventuais desvios.

Na hipótese de ser constatada uma frustração no montante de receitas que o governo planeja arrecadar, por exemplo, os Poderes e o Ministério Público devem promover, por ato próprio e nos montantes necessários, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade.

Como se observa, essa ação planejada e orientada para a correção dos desvios pressupõe um rigoroso e transparente registro de todas as transações financeiras realizadas pelo

setor público.

Ocorre que, nos últimos anos, o Tribunal de Contas da União identificou diversas distorções e omissões na contabilização de diversas classes de despesas da União. Com base na chamada “contabilidade criativa”, o Tesouro Nacional passou a realizar operações orçamentárias para ocultar a real situação fiscal do Poder Executivo, o que era feito principalmente a partir da utilização de instituições financeiras controladas pelo poder público para financiar algumas despesas do governo federal.<sup>75</sup>

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União sobre as contas de governo do exercício de 2015<sup>76</sup> apresenta algumas dessas irregularidades, a seguir destacadas.

Ao longo do exercício de 2015, a União utilizou instituições financeiras oficiais para operacionalizar programas de concessão de subvenção econômica ao setor produtivo.

O Banco do Brasil era responsável pela operacionalização do Plano Safra e o BNDES era responsável pelo financiamento do Programa de Sustentação do Investimento.

Ambos os programas funcionavam a partir da concessão de financiamentos com juros subsidiados, inferiores aos praticados no mercado, àqueles que se enquadrassem nas regras do programa. A diferença entre os juros praticados no mercado e os juros mais favoráveis cobrados dos mutuários deveria ser repassada às instituições financeiras, em um processo conhecido como equalização da taxa de juros. Em síntese, o objetivo da equalização das taxas de juros era fazer com que a instituição financeira recebesse o mesmo valor que receberia se não existisse a política de fomento da União. O destinatário do subsídio, em última instância, não era a instituição financeira, e sim o mutuário que recebia o crédito subsidiado.

No entanto, os técnicos do TCU perceberam que esses recursos não vinham sendo repassados pela União que, detendo o controle das duas instituições financeiras, impedia a adoção de medidas visando à cobrança desses valores.

Na prática, ao deixar de repassar os valores devidos ao Banco do Brasil e ao BNDES, a União estava realizando operações de créditos com instituições financeiras

---

<sup>75</sup> Várias outras práticas podem ser caracterizadas como “contabilidade criativa”, tais como o aumento artificial dos dividendos pagos ao Tesouro por empresas públicas, a antecipação de receitas futuras e o adiamento de desembolsos mediante a inscrição de despesas em restos a pagar. Neste trabalho trataremos apenas daquela técnica que ficou conhecida como “pedalada fiscal”, que consiste no financiamento das despesas do Tesouro por bancos estatais. Essa é a prática que melhor ilustra como é possível agravar o endividamento público mesmo diante do aparente cumprimento de todas as condicionantes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

<sup>76</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas de governo da República – exercício de 2015**. Relator José Múcio Monteiro, 5/10/2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25843950C015844409444680D>. Acesso em: 08 fev.2019.

controladas, prática expressamente vedada pelo art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Uma outra irregularidade constatada pelo TCU foi o não pagamento de tarifas devidas pela União à Caixa Econômica Federal. Na condição de banco público, a Caixa Econômica Federal é responsável pela operacionalização de diversos programas de governo, como o Bolsa Família e o Fies, sendo devidamente remunerada para isso. Entre 2013 e 2015, no entanto, verificou-se que a União mantinha uma vultosa dívida com a empresa pública, já que não vinha pagando as tarifas devidas.

O mais grave, porém, não era a realização de operações de crédito com instituições financeiras controladas (ao arrepio da Lei de Responsabilidade Fiscal), mas o fato de que essas dívidas não estavam sendo registradas nos demonstrativos contábeis na União.

Conforme registrado no parecer prévio exarado para subsidiar a decisão do Congresso Nacional sobre as contas de governo de 2015,

(...) o Bacen, responsável por apurar os resultados primário e nominal para fins de avaliação do cumprimento das metas fiscais, não registrou dívidas da União frente ao BB, ao BNDES, ao FGTS e à Caixa, com prejuízo da fidedigna apuração dos resultados fiscais e, por conseguinte, do acompanhamento quanto ao cumprimento das metas contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.<sup>77</sup>

Em um primeiro momento, a omissão do registro contábil pode parecer uma falha formal de menor gravidade. No entanto, devem ser examinadas as relevantes consequências dessa falha. Ao deixar de contabilizar essas dívidas no cálculo dos indicadores financeiros, o governo dissimula a própria situação fiscal, obtendo um resultado primário melhor do que o real e deixando de adotar as providências corretivas que seriam obrigatórias caso fosse divulgado o real estado das contas públicas.

Em outras palavras, o governo não adota medidas de austeridade e continua expandindo o gasto, inclusive mediante a abertura de créditos adicionais, mesmo em um cenário de grave desequilíbrio fiscal. As consequências são o crescimento descontrolado do endividamento público, além da deterioração do ambiente econômico do país, já que a perda de credibilidade do governo aumento o risco dos negócios e afasta os investidores do país.

É importante destacar, por fim, que, embora tenham ganhado destaque nos meios de comunicação apenas nos últimos anos (muito em razão de terem servido de fundamento para o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff), a contabilidade criativa no setor público não é

---

<sup>77</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas de governo da República – exercício de 2015**. Relator José Múcio Monteiro, 5/10/2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25843950C015844409444680D>. Acesso em: 08 fev.2019.

um fenômeno recente. Saulo Santos de Souza destaca que, entre 2002 e 2006, estimulados pela falta de uniformização interpretativa das regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, muitos Estados já adotavam instrumentos de contabilidade criativa para cumprir suas metas fiscais<sup>78</sup>.

De todo modo, as irregularidades identificadas entre 2013 e 2015 pelo Tribunal de Contas da União causaram estranheza e até uma certa comoção entre os órgãos de controle e a imprensa especializada. Isso porque, pela primeira vez, verificou-se a utilização desses instrumentos, em larga escala, pela União, com o aval da Secretaria do Tesouro Nacional, tradicionalmente reticente à adoção de interpretações heterodoxas para as normas de responsabilidade fiscal.

#### ***1.3.4 Conclusão: a insuficiência das regras previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal para garantir o equilíbrio fiscal***

Por tudo que foi exposto, é possível concluir que as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal não têm sido suficientes para garantir o equilíbrio intertemporal das contas públicas.

Muitas de suas normas são distorcidas por interpretações que privilegiam a expansão do gasto público em detrimento dos princípios do equilíbrio e do planejamento, que inspiraram a edição desse diploma normativo.

Quando, mesmo com essas interpretações benevolentes, os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal são descumpridos, as medidas corretivas previstas na lei e na Constituição não são tempestivamente adotadas. Receosos das repercussões políticas dessas medidas, os gestores preferem deixar a solução dos problemas para seus sucessores ou, o que é pior, utilizam artifícios contábeis para dissimular a real situação fiscal do ente que administram.

A LRF não foi suficiente, portanto, para superar as falhas institucionais responsáveis pelos históricos desequilíbrios fiscais do Brasil.

Nesse contexto, foi necessária a instituição de um novo instrumento de gestão fiscal, mais rígido e, ao mesmo tempo, com regras mais simples do que a LRF. Trata-se do Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional 95/2016, cujo funcionamento será analisado no capítulo seguinte.

---

<sup>78</sup> SOUZA, Saulo Santos de. **A fria austeridade das regras fiscais resiste ao calor das urnas? Oportunismo fiscal e contabilidade criativa nos estados brasileiros**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008, p. 176.

## 2. FUNCIONAMENTO DO TETO DE GASTOS PÚBLICOS

Como já dito, a solução adotada pelo Brasil para recolocar a dívida pública em uma trajetória sustentável foi a instituição de uma trava para o crescimento real das despesas primárias. Com isso, e considerando que a tendência dos próximos anos é que a arrecadação cresça em um ritmo maior do que a inflação, espera-se a geração de um superávit primário que permita a amortização da dívida.

Este capítulo tem o objetivo de analisar o funcionamento e as principais regras da Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito da União, e das emendas constitucionais estaduais que implementaram regras semelhantes nos Estados.

### 2.1 Teto de gastos públicos: experiência internacional

A ideia de limitar o crescimento real das despesas como forma de impedir a expansão da dívida pública não é a única (nem a mais usual) maneira de garantir a sustentabilidade fiscal de uma nação. Segundo José Roberto Afonso *et al.*, além de regras que limitam as despesas (*expenditure rule*), podem ser instituídas regras que disciplinam a dívida (*debt rules*), o resultado orçamentário (*balanced budget rule*) e até as receitas governamentais (*revenue rules*)<sup>79</sup>.

O mesmo estudo indica que os seguintes países adotam regras que limitam as despesas públicas (*expenditure rule*): Austrália, Bélgica, Croácia, Dinamarca, Finlândia, França, Holanda, Hungria, Islândia, Israel, Kosovo, México, Peru e Polônia.

No entanto, mesmo esses países adotam regras bastante distintas entre si. O exame do *Fiscal Rules at Glance*<sup>80</sup>, levantamento divulgado pelo FMI que lista as principais regras fiscais de dezenas de países, mostra que não existe uma receita universal para garantir o equilíbrio fiscal.

A Holanda, por exemplo, adota um teto de gastos públicos desde 1994, fato muito citado durante os debates que permearam a aprovação da EC 95/2016. A regra holandesa, no entanto, estabelece que a cada quatro anos devem ser fixados os limites (anuais) para os quatro exercícios financeiros seguintes. Ademais, a regra já foi revista algumas vezes. Entre

---

<sup>79</sup> AFONSO, José Roberto; SALTO, Felipe; RIBEIRO, Leonardo. A PEC do teto e o resto do mundo. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 70, n. 10, p. 23-24, 2016, p. 23.

<sup>80</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Fiscal Rules at a Glance**. Washington, 2017. Disponível em: <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20%20Background%20Paper.pdf>. Acesso em: 09 mar.2018.



2007 e 2010, as despesas com o pagamento de juros foram excluídas do teto, enquanto as despesas com o pagamento de benefícios sociais foram excluídas entre 2009 e 2010. Caso o limite seja ultrapassado, o Ministro das Finanças deve propor ações corretivas.

Observa-se, portanto, que a Holanda tem um sistema muito mais flexível do que o adotado no Brasil, que só permite a revisão dos critérios após decorridos dez anos. Ademais, em caso de descumprimento do limite, não existem consequências pré-determinadas, sendo incumbência do Ministro das Finanças adotar, conforme as circunstâncias do momento, as medidas administrativas necessárias para a contenção dos gastos.

Há que se destacar, ainda, que a Holanda é um país desenvolvido e bem menos desigual do que o Brasil. Assim, o teto foi estabelecido quando os gastos com programas sociais já tinham atingido um patamar elevado, e eram cada vez menos necessários, já que o padrão de vida da maioria da população já estava adequado.

Veja-se, agora o exemplo do México, país que tem uma realidade socioeconômica mais parecida com a brasileira. Também de acordo com o *Fiscal Rules at Glance*, o teto de gastos foi implementado em 2013, e limitou o crescimento do chamado *structural current spending* (despesas correntes). No entanto, algumas despesas obrigatórias foram excluídas do teto, como as pensões e os subsídios para a eletricidade. Estabeleceu-se, ainda, uma regra de transição que permitiu o crescimento real anual de até 2% do *structural current spending* nos quatro primeiros anos de vigência do teto.

Sistemática semelhante foi adotada no Peru: desde 2009, o crescimento real das despesas públicas é limitado a 4% ao ano. Em 2012, foram excluídas do teto as despesas com manutenção de equipamentos de infraestrutura, pagamento de benefícios sociais e aquisição de material destinado à ordem pública e à segurança pública.

No âmbito da União Europeia, antevedendo que políticas fiscais irresponsáveis poderiam afetar a situação macroeconômica de todos os países que integram o bloco, o Tratado de Maastricht, assinado em 1991, já estabeleceu limites ao déficit público (3% do PIB) e à dívida bruta (60% do PIB) de cada país.

Posteriormente, foi assinado o Pacto de Estabilidade e Crescimento<sup>81</sup>, que introduziu no arcabouço normativo da União Europeia o conceito de “equilíbrio orçamentário”, segundo o qual todos os países deveriam buscar uma situação fiscal próxima do equilíbrio ou

---

<sup>81</sup> UNIÃO EUROPEIA. **Resolução do Conselho Europeu sobre o Pacto de Estabilidade e Crescimento, de 17 de junho de 1997**. Amsterdã: União Europeia. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:125021>. Acesso em: 12 dez.2018.

superavitária, assumindo ainda o compromisso de adotar medidas corretivas caso identificado um risco de déficit excessivo.

Essas regras não impediram que países como Espanha e Portugal elevassem seu endividamento a patamares bastante superiores aos limites estabelecidos, o que pode ser explicado pela inexistência de sanções efetivas para o caso de descumprimento das regras fiscais.

Edilberto Lima acrescenta que o órgão responsável pelo acompanhamento do cumprimento das medidas era o Conselho de Ministros da Fazenda, que acabava por flexibilizar algumas exigências, uma vez que os próprios ministros eram interessados em uma interpretação mais condescendente das regras<sup>82</sup>.

Mais recentemente, como decorrência da crise econômica que se iniciou em 2008, foi firmado entre os países-membros da União Europeia o Tratado de Estabilidade, Coordenação e Governança da União Econômica e Monetária<sup>83</sup>.

De acordo com Souza<sup>84</sup>, o novo tratado traz duas principais inovações: (i) previsão de incorporação das regras fiscais no direito nacional de cada país, de preferência em nível constitucional e (ii) previsão de sanções pecuniárias em caso de descumprimento da regra, impostas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia.

Ademais, o tratado estabelece que cada país deve se comprometer com o equilíbrio orçamentário, que se considera alcançado quando o saldo estrutural anual das administrações públicas tiver atingido o objetivo de médio prazo específico do país, com um limite de déficit estrutural de 0,5% do PIB (art. 3º, 1, “b”), que poderá ser extrapolado apenas diante de circunstâncias excepcionais.

Os objetivos de médio prazo, de acordo com Gobetti<sup>85</sup>, “são diferenciados por país, estando sujeitos a três restrições simultâneas: não violar o limite de déficit nominal de Maastricht, de 3% do PIB, em nenhum ponto do ciclo econômico, não ultrapassar o limite estrutural de 0,5% do PIB e assegurar a sustentabilidade da dívida pública”. O prazo para alcançar o objetivo de médio prazo deve ser estabelecido pela Comissão Europeia, de acordo com as peculiaridades de cada país.

---

<sup>82</sup> LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Curso de Finanças Públicas: uma abordagem contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 250-251.

<sup>83</sup> UNIÃO EUROPEIA. **Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União Econômica e Monetária, de 2 de março de 2012**. Bruxelas: União Europeia. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/20400/st00tscg26-pt-12.pdf>. Acesso em 10 dez.2018.

<sup>84</sup> SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de. Tratado de estabilidade fiscal europeu, soberania e o (re)desenho constitucional do orçamento. **Revista da Agu**, Brasília, v. 13, n. 39, p. 309-331, 2014, p. 318-320.

<sup>85</sup> GOBETTI, Sérgio Wulff. **Regras Fiscais no Brasil e na Europa: Um Estudo Comparativo e Propositivo**. Texto para discussão 2018. Rio de Janeiro: IPEA, 2014, p. 20.

Como se observa, ficou mantida a opção europeia por buscar o equilíbrio fiscal a partir do controle do déficit (fluxo) e da dívida (estoque). As novas regras buscaram aperfeiçoar os mecanismos de *enforcement* do arcabouço de disciplina fiscal. Agora, em caso de descumprimento, a Comissão Europeia ou qualquer das Partes Contratantes poderá denunciar o caso ao Tribunal de Justiça da União Europeia que, mais distante de pressões políticas, poderá determinar a aplicação de sanção pecuniária de até 0,1% do PIB do país infrator (art. 8º, 2).

As atuais regras fiscais da União Europeia estão alinhadas ao que Schaechter *et al.* denominam “‘next-generation’ fiscal rules”, que combinam o objetivo de sustentabilidade fiscal com uma maior flexibilidade para acomodar choques econômicos, normalmente a partir do controle de mais uma variável da política fiscal<sup>86</sup>.

Em conclusão, é possível observar que o Brasil adotou uma sistemática muito mais rigorosa do que a dos países pesquisados. Com efeito, o Novo Regime Fiscal foi adotado quase que imediatamente, sem qualquer regra de transição, para vigor por um período de vinte exercícios financeiros (sendo possível a revisão de suas regras apenas a partir do décimo ano de vigência).

Ademais, as regras foram veiculadas em normas constitucionais, o que retira do sistema a flexibilidade identificada nos demais países pesquisados. Em relação aos efeitos do eventual descumprimento do teto, também não há margem para qualquer acomodação, pois a regra constitucional já fixa as (graves) consequências que devem ser automaticamente implementadas com vistas à redução das despesas.

Assim, não obstante o argumento utilizado pelo governo para justificar a adoção do Novo Regime Fiscal, no sentido de que se tratava de uma experiência que já tinha tido êxito em outros países, a análise ora empreendida demonstra que, em verdade, não houve uma efetiva preocupação em verificar o que funcionou ou não em outros países, mas em instituir regras que garantissem, a qualquer custo, a limitação do crescimento das despesas primárias.

---

<sup>86</sup> SCHAECHTER, Andrea *et al.* **Fiscal rules in response to the crisis – toward the ‘next-generation’ rules. A new dataset.** IMF Working Paper, WP/12/18, 2012, p. 27. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>. Acesso em: 10 dez.2018.

## 2.2 Emenda Constitucional nº 95/2016

### 2.2.1 Regras gerais do teto de gastos da União

O Novo Regime Fiscal foi instituído a partir da premissa de que as despesas do governo federal estavam crescendo em descompasso com a evolução da receita. Como não havia uma coordenação na implementação de iniciativas que impactavam as contas públicas, novas despesas eram criadas sem que fosse conhecida a real capacidade de pagamento do governo federal.

Estabeleceu-se, então, uma trava para o crescimento real da despesa primária da União, pelo período vinte exercícios financeiros. Considerando o caráter temporário do mecanismo, o Novo Regime Fiscal foi instituído a partir da inclusão dos arts. 106 a 114 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O primeiro ponto relevante é que a EC 95/2016 não revoga nenhuma das regras fiscais já existentes. Continuam existindo, portanto, as metas fiscais que devem acompanhar a lei de diretrizes orçamentárias, conforme o art. 4º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, é natural que, na fixação dessas metas, seja considerado o efeito que o teto de gastos terá sobre a evolução da despesa primária e da dívida pública.

Ademais, limitou-se apenas o crescimento da despesa primária, e não da despesa total. O resultado primário, de acordo com o Manual Técnico do Orçamento (Edição 2018)<sup>87</sup>,

mede o comportamento fiscal (arrecadação/gasto) do Governo, representado pela diferença entre a arrecadação de impostos, taxas, contribuições e outras receitas inerentes à função arrecadadora do Estado, excluindo-se as receitas de aplicações financeiras, e as despesas orçamentárias, excluídas as despesas com amortização, juros e encargos da dívida, bem como as despesas com concessão de empréstimos.

Dessa forma, as despesas primárias não abrangem as chamadas despesas financeiras (pagamento do serviço da dívida). Couri e Bijos<sup>88</sup>, Consultores Legislativos do Senado Federal, explicam que a importância de controlar tais despesas se deve ao fato de que são elas que têm o efeito de elevar o endividamento medido em termos líquidos, tendo em vista que “quando essas despesas ocorrem não há, em contrapartida, redução de outras obrigações ou aumento de direitos de natureza financeira”.

<sup>87</sup> MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento - MTO**. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2017, p. 95.

<sup>88</sup> COURI, Daniel Veloso; BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Breve análise sobre a PEC 241/2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal**. Brasília: Senado Federal, 2016, p. 12-13. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/521801/OED0026.pdf?sequence=1>. Acesso em: 12 dez.2018.

O objetivo do novo instrumento de gestão fiscal é que, sendo conhecido *ex ante* o montante máximo que poderá ser executado, a alocação dos recursos disponíveis ocorra de forma mais racional, uma vez que o aumento de gastos em uma rubrica implicará necessariamente a redução de gastos em outra(s). Por outro lado, considerando a expectativa de crescimento do país nos próximos exercícios, a estabilização do gasto deve gerar um superávit primário que poderá ser utilizado para reduzir a dívida pública.

Assim, foram criados limites individualizados para cada um dos Poderes e órgãos autônomos que integram a União, nos termos do art. 107, *caput*, do ADCT:

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público;

e

V - da Defensoria Pública da União.

A instituição de limites individualizados para cada um desses órgãos tem o objetivo de respeitar autonomia financeira e administrativa de cada um, evitando que o Poder Executivo, responsável pela elaboração da lei orçamentária, distribua as dotações disponíveis de acordo com a sua própria conveniência.

Para o exercício de 2017, o limite foi a despesa paga por cada um desses órgãos e Poderes no exercício de 2016, corrigida em 7,2%. Para os exercícios posteriores, o teto corresponde ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária (art. 107, § 1º, I e II, ADCT).

O período de apuração do índice de correção (IPCA), na proposta original, era de janeiro a dezembro de cada exercício. A opção que acabou prevalecendo (correção com base no período de julho de um exercício a junho do exercício seguinte) parece mais adequada. Isso porque o projeto de lei orçamentária de um exercício deve ser enviado ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício anterior (até 31 de agosto), nos termos do art. 35, § 2º, III, do ADCT. Assim, seria inviável o cumprimento do prazo constitucional se a Secretaria de Orçamento Federal (responsável pela consolidação da lei orçamentária anual) tivesse conhecimento do valor do teto de gastos do exercício apenas após o encerramento do

exercício (quando da divulgação da variação do IPCA).

Apurado o índice de correção, ele deve ser aplicado ao montante da despesa paga no exercício anterior, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, nos termos do art. 107, § 1º, I, do ADCT.

Como é sabido, a execução das despesas públicas no Brasil passa por três estágios: empenho, liquidação e pagamento. Empenho é o ato por meio do qual se reserva parte da dotação orçamentária, criando para o Estado a obrigação de pagamento (art. 58 da Lei nº 4.320/64). Após o empenho, ocorre a liquidação, procedimento por meio do qual ocorre a verificação do direito adquirido pelo credor mediante o exame dos documentos e títulos comprobatórios do respectivo crédito (nota fiscal e atesto de recebimento dos produtos, por exemplo), conforme o art. 63 da Lei nº 4.320/64. Por fim, ocorre o pagamento, que é o ato mediante o qual o credor recebe do Estado o valor a que tem direito, conforme indicado na nota de liquidação.

A opção do constituinte foi usar como base o valor efetivamente pago em cada exercício, ainda que empenhado ou liquidado em exercícios anteriores. Essa opção se explica pelo fato de que, na apuração do resultado primário do exercício, utiliza-se o regime de caixa, considerando-se, no lado das despesas, apenas os valores que efetivamente deixaram os cofres públicos no ano. Assim, como o Novo Regime Fiscal foi criado com o deliberado propósito de melhorar o resultado primário do país nos próximos exercícios, a fixação do teto com base no regime de caixa (com base nas despesas pagas) ajuda a medir a efetividade do novo instrumento de política fiscal.

O risco de se utilizar o regime de caixa para a fixação do teto de gastos seria que os gestores passassem a atrasar o pagamento de suas obrigações, postergando para o exercício seguinte, mediante a inscrição em restos a pagar, o pagamento de despesas já liquidadas, apenas para que elas ficassem fora do teto. Esse artifício, aliás, já foi utilizado para facilitar o cumprimento das metas fiscais, conforme destacado por Salvarani<sup>89</sup>.

Antevendo esse risco, o constituinte inseriu os parágrafos 2º a 5º do art. 107 do ADCT, estabelecendo que a lei de diretrizes orçamentárias deverá obedecer ao teto e que a lei orçamentária não poderá fixar despesas em montante superior aos limites individuais de cada Poder ou órgão autônomo, ainda que mediante a abertura de crédito adicional ou suplementar.

---

<sup>89</sup> SALVARANI, Giuliano Cardoso. Entre bêbados e equilibristas: o contexto de reformas institucionais no orçamento brasileiro entre a Constituição de 1988 e a Emenda Constitucional nº 95/2016 à luz do Direito Financeiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RDDFE*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, set./fev. 2018, p. 269.

Assim, não havendo dotação orçamentária, não será possível sequer o empenho de despesas adicionais, o que dificulta a burla ao Novo Regime Fiscal. Analisando esses dispositivos, Vieira Júnior chega a conclusão semelhante, ao afirmar que

(...) inexistente qualquer margem para discussão e fixação de novos limites máximos para as despesas desses órgãos, incluindo as despesas com pagamento de remunerações e aposentadorias e pensões de seus servidores, no âmbito das leis de diretrizes orçamentárias, eis que os limites máximos para as despesas primárias serão necessariamente os fixados nos incisos I e II do § 1º do art. 102, acrescido ao ADCT pelo art. 1º (...)<sup>90</sup>.

Embora o Novo Regime Fiscal tenha vigência imediata, previu-se uma espécie de regra de transição no § 6º do art. 107, que admite, nos três primeiros anos de vigência, que os Poderes e órgãos autônomos ultrapassem seus respectivos limites de despesa primária, desde que o excedente seja compensado com uma redução equivalente da despesa do Executivo. Essa compensação está limitada a 0,25% da despesa do Poder Executivo, e será provavelmente utilizada para mitigar os efeitos da reforma constitucional sobre instituições como a Defensoria Pública da União, que apenas recentemente ganhou autonomia financeira e iniciativa de proposta orçamentária, com a edição da Emenda Constitucional 74/2013<sup>91</sup>.

Também está autorizada a compensação entre os limites dos órgãos indicados nos incisos II a IV do art. 107, conforme o art. 107, § 9º. Nesse caso, a compensação se dará entre órgãos que integram o mesmo Poder. Assim, será possível em um dado exercício, por exemplo, compensar um aumento de despesas da Câmara dos Deputados com uma correspondente redução de despesas do Senado Federal, já que os dois órgãos integram o Poder Legislativo e estão elencados no inciso III do art. 107. Deve-se destacar, no entanto, que a despesa total dos órgãos que compõem o Poder Legislativo (Câmara dos Deputados, Senado Federal e Tribunal de Contas da União) não poderá ultrapassar, durante a vigência do novo regime, o somatório dos limites individuais de cada um desses órgãos.

Uma outra característica que merece ser destacada é o prazo de vigência das novas regras fiscais. Conforme já mencionado, o Novo Regime Fiscal deve vigorar por vinte exercícios financeiros (de 2017 a 2036). De acordo com o art. 108, a partir do décimo exercício

---

<sup>90</sup> VIEIRA JÚNIOR, Ronaldo Jorge Araújo. **As inconstitucionalidades do “novo regime fiscal” instituído pela PEC nº 55, de 2016 (PEC nº 241, de 2016, na Câmara dos Deputados)**. Brasília: Senado Federal, 2016, p. 9. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol53>. Acesso em: 07 fev.2019.

<sup>91</sup> Deve-se recordar, ainda, que o art. 98 do ADCT, incluído pela EC 80/2014, estabeleceu um prazo de 8 anos para que a União e os Estados garantissem a existência de defensores públicos em todas as unidades jurisdicionadas, medida que inevitavelmente implicará o aumento da despesa da Defensoria Pública da União nos próximos exercícios.

da vigência do Novo Regime Fiscal, novos critérios de correção do limite de despesas poderão ser fixados, mediante lei complementar de iniciativa do Presidente da República. O parágrafo único do mencionado dispositivo, por sua vez, estabelece que será admitida apenas uma alteração do método de correção em cada mandato presidencial.

Observa-se, pelo exposto, que não é verdade que a EC 95/2016 “congela” o gasto público pelos próximos vinte anos. Impõe-se um limite ao crescimento real da despesa pública apenas nos dez primeiros anos de vigência do regime. Do 11º ano em diante, ainda existirá um teto, mas ele não será a variação da IPCA, a menos que o Presidente da República e o Congresso Nacional entendam que a manutenção dessa regra é necessária. Por outro lado, se as circunstâncias econômicas estiverem mais favoráveis, lei complementar poderá fixar um outro critério para a correção do teto, como um percentual da variação do PIB ou do crescimento da arrecadação tributária.

Por fim, dois dispositivos foram inseridos para evitar que a atividade legislativa inviabilize a aplicação do novo instrumento de gestão fiscal, mediante a criação ou expansão de políticas públicas sem a devida análise dos correspondentes impactos fiscais.

O art. 113 dispõe que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Essa regra não promove nenhuma inovação no ordenamento jurídico. Na verdade, os arts. 14 a 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal contêm uma disciplina muito mais rigorosa para a criação de novos gastos públicos, prevendo inclusive a necessidade de apresentação das premissas e metodologia de cálculo empregadas para apurar a estimativa.

No entanto, conforme demonstrado no Capítulo 1, essas normas da LRF são sistematicamente descumpridas, de modo que muitas leis com relevante peso fiscal são aprovadas sem a indicação do impacto orçamentário ou com a indicação de estimativas fictícias, sem nenhum respaldo técnico. A inclusão do art. 113 no ADCT, portanto, tem apenas o efeito simbólico de reforçar a necessidade de um melhor planejamento das políticas públicas, inclusive sob a perspectiva do impacto que elas terão para o equilíbrio do orçamento.

O art. 114, por sua vez, autoriza a suspensão da tramitação de proposição legislativa que acarrete aumento de despesa ou renúncia de receita, pelo prazo de até vinte dias, para que seja analisada sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal. Como observado por Edilberto Lima<sup>92</sup>, o objetivo do dispositivo é reduzir a força dos grupos de pressão que atuam

---

<sup>92</sup> LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Novo Regime Fiscal: implicações, dificuldades e o papel do TCU. **Interesse Público** – IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 103, maio/jun. 2017. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd=247798>. Acesso em 03 dez.2018.



junto ao Poder Legislativo, conferindo um tempo maior para que os parlamentares e o restante da sociedade conheçam melhor os impactos orçamentários e financeiros de propostas que impliquem aumento de despesas.

### **2.2.2 Saúde e Educação**

A Emenda Constitucional 95/2016 suspendeu a eficácia, durante a vigência do Novo Regime Fiscal, do art. 198, § 2º, I, da Constituição Federal, que estabelece que ao menos 15% da receita corrente líquida da União devem necessariamente ser aplicados em ações e serviços públicos de saúde. Da mesma forma, também foi suspensa temporariamente a eficácia do art. 212 da Constituição, que assegura a aplicação de ao menos 18% da receita decorrente de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Durante a vigência do regime, os valores mínimos que devem ser aplicados no financiamento de políticas públicas de saúde e educação são aqueles estabelecidos no art. 110 do ADCT:

Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão I - 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 Federal; e II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Como se observa, a emenda estabeleceu que no exercício de 2017 deveriam ser obedecidas as vinculações previstas nos arts. 198 e 212 da Constituição Federal. A opção pela utilização do exercício de 2017 como parâmetro para as despesas com saúde e educação (e não o exercício de 2016, como as demais despesas) se explica, de acordo com Dirley da Cunha Júnior<sup>93</sup>, pelo fato de ter ocorrido uma queda de receita em 2016, o que naturalmente diminuiria o valor do piso calculado com base na arrecadação desse exercício. A partir de 2018, o valor mínimo a ser aplicado nessas ações é o valor aplicado no exercício anterior, corrigido pelo IPCA.

Em síntese, os limites mínimos passam a ser os seguintes:

a) aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde:

a.1) no exercício de 2017: 15% da receita corrente líquida do exercício;

---

<sup>93</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. Salvador: Juspodium, 2018, p. 1190.

a.2) no exercício de 2018: o valor executado no exercício de 2017, corrigido pelo IPCA;

a.3) no exercício de 2019: o valor executado no exercício de 2018, corrigido pelo IPCA, e assim sucessivamente.

b) aplicações mínimas na manutenção e desenvolvimento do ensino:

b.1) no exercício de 2017: 18% da receita resultante de impostos;

b.2) no exercício de 2018: o valor executado no exercício de 2017, corrigido pelo IPCA;

b.3) no exercício de 2019: o valor executado no exercício de 2018, corrigido pelo IPCA, e assim sucessivamente.

É relevante observar que, a despeito da fixação de um *teto* para a despesa primária total da União, o financiamento da educação e da saúde continua submetido a um *piso*. De todo modo, embora não exista uma vedação ao crescimento real das despesas com saúde e educação, se a despesa primária do Poder Executivo da União (responsável pela execução das políticas públicas federais de saúde e educação) não pode ser maior do que a executada no exercício anterior (corrigida pela inflação), é praticamente impossível que, mesmo em um cenário de crescimento econômico (e consequente aumento da arrecadação tributária), a União consiga aumentar, em termos reais, o financiamento dessas despesas.

É bem verdade que a União poderia direcionar recursos que hoje são utilizados em outras áreas consideradas menos prioritárias para reforçar o caixa dos programas relacionados à saúde e à educação. Deve-se lembrar, no entanto, que a maior parte do orçamento federal já é comprometida com as chamadas despesas obrigatórias (despesas com previdência, encargos sociais, pagamento de pessoal), o que impede um significativo replanejamento dos gastos públicos federais.

Ademais, é relevante destacar que diversas unidades orçamentárias sofreram contingenciamento de despesas nos últimos exercícios, de modo que muitos órgãos tiveram que se adaptar a uma realidade orçamentária já distante da ideal.

Assim, embora seja possível um ou outro ajuste pontual, é inviável que se faça um sistemático redirecionamento de recursos de outras áreas para a saúde e educação, sob pena de diminuição dos recursos necessários ao regular funcionamento da Administração, o que não é o objetivo da emenda, conforme bem apontado por Edilberto Lima<sup>94</sup>.

---

<sup>94</sup> LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Novo Regime Fiscal: implicações, dificuldades e o papel do TCU. **Interesse Público** – IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 103, maio/jun. 2017. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd=247798>. Acesso em 03 dez.2018.

Na verdade, um dos objetivos da emenda constitucional foi acabar com o caráter procíclico da despesa pública no Brasil, isto é, evitar que ela aumente automaticamente em períodos de crescimento econômico.

Se a despesa é previamente fixada como um percentual da arrecadação, há um incremento da despesa sempre que a arrecadação aumenta, sem maiores preocupações com a sustentabilidade desse nível de gastos, o que acaba por gerar problemas fiscais em cenários de crise econômica.

É possível afirmar, assim, que a desvinculação da arrecadação de impostos com o financiamento da saúde e da educação não foi um mero efeito colateral da reforma constitucional, mas um fenômeno esperado e considerado necessário pelo constituinte reformador para restabelecer a capacidade de crescimento da economia.

Para ilustrar esse fato, pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) estimaram qual seria o comprometimento mínimo da receita corrente líquida com o financiamento de ações e serviços públicos de saúde em 2036 (data prevista para o fim do Novo Regime Fiscal). Considerando uma conservadora taxa de crescimento real do PIB de 1% ao ano, estimou-se que o gasto mínimo da União com saúde cairá para 11,1% de sua receita corrente líquida ao fim do Novo Regime Fiscal<sup>95</sup>.

Há que se destacar, no entanto, que essa taxa de crescimento, apesar de conservadora, só é viável em um contexto em que as finanças públicas estejam minimamente controladas.

Deve-se ter cautela, portanto, na análise de projeções que, pressupondo um crescimento contínuo do PIB e da receita corrente líquida, indicam que o financiamento das ações e serviços públicos de saúde sofrerá cortes bilionários ao longo dos próximos anos.

De nada adiantaria manter a regra do art. 198 da Constituição Federal (fixação do piso de gastos com base na receita corrente líquida) em um cenário de recessão econômica, que traz consigo uma diminuição da receita corrente líquida e um consequente prejuízo para o financiamento da saúde. Em certa medida, o Novo Regime Fiscal protege a saúde dos avanços e recuos do PIB, garantindo a manutenção de um dado patamar de recursos mesmo em um cenário de crise econômica.

---

<sup>95</sup> VIEIRA, Fabiola Sulpino; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá e. **Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. Brasília, IPEA, 2016. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/160920\\_nt\\_28\\_disoc.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_28_disoc.pdf). Acesso em: 05 dez.2018.

Ademais, a reforma constitucional pretende viabilizar um cenário macroeconômico que permita a retomada do crescimento do país, com a consequente diminuição do desemprego. As pessoas empregadas normalmente contribuem com planos de saúde, diminuindo a pressão financeira sobre o sistema de saúde pública. Ao mesmo tempo, a diminuição da pobreza e do desemprego melhoram a qualidade de vida da população, o que tende a diminuir as enfermidades.

### ***2.2.3 Despesas excluídas da sistemática do teto de gastos***

Apesar de bastante abrangente, o Novo Regime Fiscal autoriza, nos quatro incisos do §6º do art. 107, a exclusão de algumas espécies de despesas da sistemática do teto de gastos. Assim, esses gastos não são considerados na base de cálculo quando é calculado o teto de gastos de um dado exercício. Da mesma forma, não são contabilizados quando se verifica o cumprimento do limite de gastos.

O inciso I trata das chamadas transferências constitucionais, que ocorrem em atendimento a normas constitucionais que determinam a transferência obrigatória de recursos arrecadados pela União aos Estados e Municípios, como forma de amenizar o desequilíbrio federativo decorrente da incongruência entre a distribuição das competências administrativas e das receitas atribuídas a cada ente. A inclusão desse inciso é, a rigor, desnecessária, uma vez que as transferências obrigatórias feitas a outros entes federados não devem sequer ser classificadas como despesas da União, mas como deduções de receita.

O inciso II estabeleceu uma cláusula de escape para a rigidez da reforma constitucional, autorizando que o teto de gastos seja ultrapassado mediante a abertura de créditos extraordinários. Essa exceção deve ser interpretada em cotejo com o art. 167, § 3º, da Constituição Federal, que só admite a abertura de crédito extraordinário para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Furtado<sup>96</sup> alerta para a necessidade de distinguir os conceitos de urgência e emergência, lembrando que esta última combina urgência com imprevisibilidade. Os créditos extraordinários, por expressa disposição constitucional, não podem ser utilizados em qualquer situação de urgência, mas apenas quando ela estiver associada a um evento imprevisível.

---

<sup>96</sup> FURTADO. J.R. CALDAS. **Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 172.

O Supremo Tribunal Federal, ao analisar a constitucionalidade de medida provisória que havia autorizado a abertura de créditos extraordinários, estabeleceu parâmetros para a interpretação dos conceitos jurídicos indeterminados de *comoção interna* e *calamidade pública*, como podemos observar pelo seguinte trecho da ementa do acórdão que julgou a ADI 4048<sup>97</sup>:

(...) Os conteúdos semânticos das expressões "guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. **"Guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de conseqüências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias.** (...) (grifou-se)

Já o inciso III excluiu do teto as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições. O tratamento diferenciado para o financiamento da operacionalização das eleições se explica pelo fato de que a despesa da Justiça Eleitoral é naturalmente sazonal, sendo bem mais expressiva em anos eleitorais. Ademais, a Justiça Eleitoral está coordenando o cadastramento biométrico de todos os eleitores do país, projeto que demandará uma maior disponibilidade financeira nos próximos exercícios.

Por fim, o inciso IV determinou que não seriam contabilizadas no teto as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes. Empresas estatais não dependentes são aquelas que não recebem do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral. São, portanto, empresas superavitárias, que muitas vezes ajudam a melhorar o resultado fiscal do seu controlador, em razão dos dividendos recebidos das controladas.

Assim, se o objetivo da reforma foi equilibrar as contas públicas, não fazia mesmo sentido que fossem contingenciadas as despesas com aumento de capital dessas empresas, que muitas vezes se justificam em razão da necessidade de novos investimentos ou da necessidade de repor o capital em razão de prejuízos eventuais.

Merece registro, no ponto, a crítica de Vanice do Valle, que destaca a inexistência de critérios legais que definam a frequência e montante de repasses que devem ser respeitados

---

<sup>97</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4048**, Relator Min. Gilmar Mendes, DJE de 21/08/2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>. Acesso em: 04 dez.2018.

para que a empresa continue sendo considerada não dependente<sup>98</sup>. Assim, existe o risco de a União deixar de contabilizar no teto de gastos repasses feitos a título de aumento de capital a empresas estatais que, na prática, dependem desses sucessivos aportes para manter suas atividades.

Em relação às estatais dependentes, não tendo elas sido mencionadas como exceção, é possível inferir que todos os repasses federais, seja para aumento de capital ou para qualquer outra finalidade, ficarão submetidos à sistemática do teto de gastos. Isso quer dizer que essas empresas terão que competir com recursos com outras áreas prioritárias que também pressionam o orçamento, o que poderá funcionar como um incentivo para o encerramento das atividades de empresas deficitárias que não sejam estratégicas para o Estado.

#### ***2.2.4 Consequências do descumprimento do limite***

A EC 95/2016 também se preocupou em prever uma série de providências que devem ser adotadas no caso de eventual descumprimento do limite de gastos estabelecido em algum exercício da vigência do Novo Regime Fiscal.

Essas medidas estão previstas nos incisos I a VIII do art. 109 do ADCT e entram em vigor automaticamente, ou seja, passam a valer imediatamente após verificado o descumprimento do teto, e até o final do exercício em que se verificar o retorno ao respectivo limite.

Em linhas gerais, a consequência da extrapolação do limite é uma maior restrição ao aumento de gastos com pessoal, já que ficam vedadas, entre outras medidas, a concessão de aumentos salariais para os servidores públicos, a realização de concursos públicos e a criação de novos cargos, empregos ou funções.

Essas restrições são semelhantes às previstas no art. 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, para o Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal alcançar o chamado limite prudencial, ou seja, exceder a 95% do limite máximo.

A diferença mais significativa é que o art. 109 do ADCT, em seu § 3º, veda inclusive a concessão da revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos prevista no inciso X do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, medida expressamente autorizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo diante da extrapolação do limite prudencial.

---

<sup>98</sup> VALLE, Vanice Lírio do. Novo Regime Fiscal, autonomia financeira e separação de poderes: uma leitura em favor de sua constitucionalidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 4, n. 1, p. 227-258, 2017, p. 238.

As vedações previstas nos incisos VII e VIII do art. 109 merecem especial destaque, pois proíbem, em caso de descumprimento do teto, a criação de despesa obrigatória e a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação. Assim, caso descumprido o limite individual do Poder Executivo, fica inviabilizada inclusive a manutenção da política de valorização real do salário mínimo que tem vigorado no Brasil nas últimas décadas.

A política de valorização do salário mínimo tem um inegável efeito redistributivo, pois permite àqueles que recebem as menores remunerações um aumento real no seu nível de renda. Mesmo aqueles que estão fora do mercado de trabalho formal se beneficiam dos aumentos reais, pois o salário mínimo funciona como referência remuneratória também na economia informal.

Há que se destacar, no entanto, que essa política tem um enorme peso fiscal. Isso ocorre porque o salário mínimo funciona como um piso para os benefícios previdenciários pagos pela União, nos termos do art. 201, § 2º, da Constituição Federal. Há, ainda, benefícios assistenciais pagos com base no salário mínimo, como o benefício de prestação continuada, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social.

Marcos Mendes, analisando o impacto dessa política para o orçamento da União, verificou que a indexação de alguns gastos e benefícios sociais ao salário mínimo foi responsável por 51% do aumento da despesa primária do Governo Central no período de 1998 a 2012<sup>99</sup>.

Assim, apesar de impopular, a limitação do aumento do salário mínimo em caso de extrapolação dos limites estabelecidos na EC 95/2016 se explica pelo excessivo ônus que as despesas indexadas a esse indicador impõem ao orçamento público. Repita-se, no ponto, que essa providência não será adotada imediatamente, mas apenas em caso de descumprimento do teto de gastos, essa sim a primeira opção adotada para a estabilização da despesa pública.

É relevante destacar, ainda, que, caso seja o Poder Executivo a descumprir o limite individualizado de gastos, ficam vedadas, além das ações mencionadas nos parágrafos anteriores, a ampliação de despesas com subsídios e subvenções e a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefícios de natureza tributária, nos termos do § 2º do art. 107.

O último ponto digno de nota é que o constituinte teve o cuidado de fixar limites individualizados para cada Poder e órgão autônomo, de modo que eventual descumprimento do limite implique consequências apenas para a unidade orçamentária que não obtiver êxito na

---

<sup>99</sup> MENDES, Marcos. **Por que o Brasil cresce pouco?: desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro**. Elsevier Brasil, 2014, p. 51.

contenção do crescimento real da sua despesa primária.

Assim, se a Senado Federal, por exemplo, extrapolar o seu limite individualizado, nada impede que o Ministério Público da União continue a realizar concursos e prover eventuais cargos vagos, desde que as despesas do *Parquet* estejam adequadas ao seu próprio limite.

Trata-se da positivação do princípio da intranscendência das sanções, que já foi reconhecido diversas vezes pelo Supremo Tribunal Federal, em oportunidades nas quais a União pretendia aplicar ao Poder Executivo estadual as sanções decorrentes do descumprimento do limite de gastos de pessoal por instituições que não integram o Poder Executivo. Nesse sentido a ementa do acórdão que julgou a ACO 1612:

(...) POSTULADO DA INTRANSCENDÊNCIA – IMPOSSIBILIDADE DE SANÇÕES E RESTRIÇÕES DE ORDEM JURÍDICA SUPERAREM A DIMENSÃO ESTRITAMENTE PESSOAL DO INFRATOR – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. O ALTO SIGNIFICADO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A QUESTÃO DE SUA APLICABILIDADE AO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL: LIMITE GLOBAL E LIMITE SETORIAL EM TEMA DE DESPESA COM PESSOAL (PODER JUDICIÁRIO). – O Poder Executivo estadual não pode sofrer sanções nem expor-se a restrições emanadas da União Federal, em matéria de realização de operações de crédito, sob a alegação de que o Poder Judiciário, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas ou o Ministério Público locais teriam descumprido o limite individual a eles imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20, inciso II, “a”, “b” e “d”), pois o Governo do Estado não tem competência para intervir na esfera orgânica de referidas instituições, que dispõem de plena autonomia institucional a elas outorgada por efeito de expressa determinação constitucional. Precedentes.<sup>100</sup>

Ora, se cada um dos Poderes é dotado de autonomia financeira, orçamentária e administrativa, não faz mesmo sentido que o excesso de despesa primária de um Poder ou órgão autônomo gere consequências para outro. Andou bem o constituinte reformador, portanto, quando limitou a responsabilização à instituição responsável pelo descumprimento da meta determinada pelo art. 107 do ADCT.

### 2.3 Novo regime fiscal nos estados

A Emenda Constitucional 95/2016 tem seu âmbito de aplicação restrito aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, conforme expressamente previsto no art. 106 do ADCT.

---

<sup>100</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Ordinária 1612**, Relator Min. Celso de Mello, DJE de 12/02/2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7757963>. Acesso em: 04 dez.2018.



No entanto, diversos estados, atingidos pela recessão econômica e cientes da necessidade de equilibrar as contas públicas a partir da estabilização da despesa pública, adotaram mecanismos de gestão fiscal semelhantes ao da União.

A própria União tem estimulado os demais entes federados a adotar a estratégia de limitar o crescimento da despesa à variação da inflação. O art. 4º da Lei Complementar nº 156/2016<sup>101</sup>, que autorizou a renegociação das dívidas dos Estados com a União, estabeleceu, como um dos requisitos para alongamento da dívida e adoção de um indexador mais favorável aos estados devedores, a limitação, por dois exercícios, do crescimento anual das despesas primárias correntes à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

Alguns estados aproveitaram o ensejo para estabelecer uma reforma fiscal mais profunda, fixando regras que limitassem o crescimento da despesa primária por um período ainda maior.

A seguir, serão mencionados alguns dos entes federados que adotaram algum tipo de teto de gastos inspirado na EC 95/2016, com destaque para as principais semelhanças e diferenças entre o modelo federal e aqueles adotados nos estados.

### **2.3.1 Ceará – Emenda Constitucional 88/2016**

O Ceará instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, nos termos da Emenda à Constituição Estadual 88/2016<sup>102</sup>, que incluiu os arts. 42 a 49 no ADCT cearense, estabelecendo limites individualizados para a despesa primária corrente do Poder Executivo, do Poder Judiciário, da Assembleia Legislativa, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas do Estado. Embora claramente inspirado na diretriz de limitação de crescimento da despesa primária, o teto de gastos cearense possui distinções significativas em relação ao modelo federal.

A primeira delas diz respeito às espécies de despesas que serão congeladas. O Ceará decidiu limitar apenas o crescimento das despesas primárias *correntes*. Conforme explicado no Capítulo 1, as despesas correntes são as despesas de custeio e as transferências

---

<sup>101</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016**. Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal (...). Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp156.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp156.htm). Acesso em: 7 fev. 2019.

<sup>102</sup> CEARÁ. **Emenda Constitucional nº 88, de 21 de dezembro de 2016**. Acrescenta Dispositivos à Constituição do Estado do Ceará. Fortaleza, CE: Assembleia Legislativa, 2016. Disponível em: [https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2016/ec88\\_16.htm](https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2016/ec88_16.htm). Acesso em: 6 fev. 2019.

correntes, enquanto as despesas de capital abrangem as inversões financeiras, os investimentos e as transferências de capital.

Assim, de acordo com a norma cearense, não há nenhum óbice a que os investimentos continuem a crescer em ritmo superior à variação da inflação. O que justificou esse tratamento diferenciado foi a compreensão, também já discutida no Capítulo 1, de que os investimentos não devem disputar dotações orçamentárias com as despesas de custeio, uma vez que os primeiros possuem o potencial de induzir o desenvolvimento econômico e aumentar o patrimônio do Estado.

Também ficaram de fora do teto as despesas relativas à saúde e à educação, nos termos do art. 43, §9º, do ADCT:

Art. 43. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias correntes:

(...)

§ 9º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos nesta Lei:

I – despesas relativas à saúde, inclusive as aplicações mínimas de recursos, no caso do Estado do Ceará, do produto de arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea “a”, e inciso II, da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que foram transferidas aos respectivos Municípios, bem como os critérios de rateio de recursos da União vinculados à saúde destinados ao Estado do Ceará, e do Estado aos seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;

II – despesas relativas à Educação, inclusive as aplicações mínimas de recursos a que se refere o art. 212 da Constituição Federal e art. 216 da Constituição Estadual do Ceará.

Como se observa, foram expressamente mantidas as vinculações de receitas estabelecidas pela Constituição Federal para o financiamento dos programas de saúde e de educação. Desse modo, o Ceará continua obrigado a executar o mínimo de 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal) e o mínimo de 12% da receita resultante de impostos em ações e serviços públicos de saúde (art. 98, §2º, inciso II da CF/88 c/c art. 6º da LC 141/12). Nesse caso, tanto as despesas correntes como as de capital podem continuar a crescer acima da inflação.

Registre-se, no ponto, que a manutenção da vinculação dessas despesas ao total da arrecadação implica a desobediência a uma das premissas da EC 95/2016, que é a instituição de uma estrutura fiscal anticíclica, que garanta uma despesa mais ou menos estável ao longo dos ciclos econômicos.

Uma outra característica relevante da Emenda Constitucional 88/2016 é que ela estabelece uma regra alternativa para a correção da despesa primária corrente. Nos termos do art. 43, § 1º, do ADCT, o limite individualizado de cada órgão para o exercício de 2017 foi o

valor da despesa primária corrente pago em 2016, corrigido em 7%. A partir de 2018, esse valor passou a ser o limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA, ou 90% da variação positiva da receita corrente líquida.

A regra não determina que o critério seja o maior ou o menor desses valores. Caberá ao Poder Executivo, com o aval da Assembleia Legislativa, escolher, em cada exercício, o critério mais adequado, de acordo com as circunstâncias do momento. De todo modo, o objetivo do legislador parece ter sido autorizar o crescimento real da despesa primária corrente, desde que a receita corrente líquida, ou seja, a arrecadação do estado, esteja também crescendo acima da variação da inflação.

Uma outra distinção importante diz respeito ao prazo de vigência do novo instrumento de gestão fiscal. Enquanto o modelo federal propõe um prazo de vinte exercícios financeiros, com possibilidade de revisão a partir do décimo, o art. 44 do ADCT cearense autoriza o Governador do Estado a propor, a partir do sexto exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites individualizados de gastos.

Por fim, ao tratar das consequências do descumprimento do teto de gastos pelo Poder Executivo, o art. 45, § 1º, do ADCT cearense veda, entre outras medidas, “a concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária, excetuados aqueles que impactem positivamente a arrecadação”. Essa ressalva da parte final, que não consta na emenda federal, autoriza a concessão de novos benefícios fiscais pelo Estado do Ceará, mesmo diante do crescimento da despesa em níveis acima dos permitidos. A única condição é que esses novos benefícios “impactem positivamente a arrecadação”.

Ocorre que, como visto no Capítulo 1, no Brasil a maioria dos gastos tributários são realizados sem que se tenha a real dimensão do seu impacto sobre a arrecadação e sobre a economia como um todo. A exceção admitida pela norma permitirá, na prática, a criação de novos incentivos tributários mesmo diante do desequilíbrio das contas públicas, a partir de justificativas genéricas que destaquem o potencial que esses benefícios podem trazer para o estímulo à atividade econômica e à geração de empregos.

Em linhas gerais, é possível concluir que o Novo Regime Fiscal, na forma como implementado no Ceará, é bem menos rigoroso que a versão implementada na União. O Estado continua autorizado a expandir a sua despesa primária com investimentos e com programas voltados à saúde e à educação. É possível inclusive que eventual economia gerada em outros setores do governo seja integralmente consumida por essas rubricas.

Por outro lado, o estado possui uma situação fiscal confortável no que se refere à dívida consolidada líquida, que em 2017 era de 45,82% da receita corrente líquida<sup>103</sup>, bem abaixo do limite de endividamento previsto no art. 3º da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal (200%)<sup>104</sup>. Assim, considerando que o endividamento está sob controle, não é tão urgente a obtenção de superávit primário para reduzir a dívida pública, o que pode explicar a opção do Ceará por regras fiscais menos rígidas.

### 2.3.2 – Piauí – Emenda Constitucional 47/2016

No Piauí, a Assembleia Legislativa instituiu o Novo Regime Fiscal por meio da Emenda Constitucional 47/2016<sup>105</sup>, criando limites individualizados para as despesas primárias correntes de todos os Poderes e órgãos autônomos do Estado. Em linhas gerais, as regras são semelhantes àquelas adotadas no Estado do Ceará.

A principal diferença em relação ao modelo cearense é que a Emenda Constitucional 47/2016 excluiu da sistemática do teto, além das despesas de capital, todas as despesas com inativos e pensionistas (art. 38).

Se a emenda cearense já tinha se afastado do modelo federal em razão da exclusão dos investimentos, a reforma do Piauí afasta-se ainda mais, ao excluir do teto as despesas previdenciárias, que representam um dos maiores gastos correntes de todos os entes federados.

Uma outra diferença relevante é que o Piauí não ressalvou as despesas correntes com saúde e educação. Nesse ponto, o modelo piauiense aproxima-se do modelo federal e afasta-se do cearense, que manteve percentuais mínimos de aplicação nesses gastos sociais.

Por fim, o Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional 47/2016

---

<sup>103</sup> CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório produzido pela unidade técnica sobre as contas do Governador – exercício de 2017**, 2018. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/jurisdicionado/fiscalizacao-e-controle/fiscalizacoes/relatorios-de-contas-de-governo/documentos-das-contas-do-governo-2017/send/263-documentos-das-contas-do-governo-2017/3671-relatorio-tecnico-das-contas-do-governador-2017>. Acesso em: 18 dez.2018.

<sup>104</sup> SENADO FEDERAL. **Resolução 40/2001**. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, 2001. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=562458&id=16431436&idBinario=16433576&mime=application/rtf>. Acesso em 18 dez.2018.

<sup>105</sup> PIAUÍ. **Emenda Constitucional nº 47, de 26 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual, para instituir o Novo Regime Fiscal. Teresina, PI: Assembleia Legislativa, 2016. Disponível em: [http://servleg.al.pi.gov.br:9080/ALEPI/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/4278\\_texto\\_integral](http://servleg.al.pi.gov.br:9080/ALEPI/sapl_documentos/norma_juridica/4278_texto_integral). Acesso em: 6 fev. 2019.

estabeleceu que o teto seria corrigido pelo maior dos seguintes valores: (i) variação do IPCA no período de doze meses ou (ii) 90% do crescimento da receita corrente líquida no mesmo período.

Em outras palavras, caso ocorra uma variação positiva da receita corrente líquida, o Estado continua autorizado a expandir o seu gasto fiscal, quase na mesma proporção do crescimento da RCL.

### ***2.3.3 – Mato Grosso – Emenda Constitucional 81/2017***

O Estado do Mato Grosso enfrentava, em 2017, uma conjuntura fiscal delicada, caracterizada por um elevado endividamento e pela insuficiência de recursos para quitação das despesas inscritas em restos a pagar.

Para tentar aliviar a situação das finanças públicas, a Assembleia Legislativa aprovou a Emenda Constitucional nº 81/2017<sup>106</sup>, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal no Estado. O objetivo da emenda foi viabilizar o cumprimento das contrapartidas exigidas pela União para que fosse autorizado o refinanciamento da dívida do Estado com a União.

Como medida mais relevante, foi proibido o crescimento real da despesa primária corrente de todos os órgãos e Poderes autônomos, pelo prazo de cinco anos, a partir de 2018 (art. 51, *caput*, do ADCT). Para a verificação do cumprimento do limite, devem ser consideradas as despesas empenhadas em cada exercício. Os restos a pagar pagos no exercício, portanto, impactam o resultado do exercício em que foram empenhados.

Ademais, o Regime de Recuperação Fiscal autorizou a implementação imediata de uma série de restrições fiscais, tais como a vedação à concessão de vantagens aos servidores públicos e à criação de incentivos fiscais relacionados ao ICMS.

Observa-se, pelo exposto, que o Estado do Mato Grosso, estando em uma condição financeira especialmente sensível, estabeleceu o teto de despesas públicas e já implementou as medidas que em outros Estados foram previstas como sanções institucionais em caso de descumprimento do teto.

Foi criado, ainda, o Conselho de Gestão Fiscal, órgão integrado por representantes de todos os Poderes, com a função de acompanhar e avaliar o cumprimento do

---

<sup>106</sup> MATO GROSSO. **Emenda Constitucional nº 81, de 23 de novembro de 2017**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual, para instituir o Regime de Recuperação Fiscal, e dá outras providências. Cuiabá, MT: Assembleia Legislativa, 2017. Disponível em: <http://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/ec-81-2017.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2019.

Regime de Recuperação Fiscal, além de eventualmente propor a prorrogação das suas regras.

Por fim, o art. 55 do ADCT estabelece a responsabilização, “na forma da lei”, do chefe de Poder ou órgão autônomo que der causa ao descumprimento do limite que lhe cabe observar no âmbito de sua competência. Como será analisado adiante, as consequências do descumprimento do teto de gastos abrangem desde o julgamento irregular das contas e aplicação de multa ao gestor até a condenação do responsável por ato de improbidade administrativa e crime de responsabilidade.

### **2.3.4 – Goiás – Emenda Constitucional 54/2017**

Em Goiás, a Emenda Constitucional nº 54/2017<sup>107</sup> instituiu no Estado um Novo Regime Fiscal, nos termos dos arts. 40 e 41 do ADCT:

Art. 40. Fica instituído, com vigência até 31 de dezembro de 2026, o Novo Regime Fiscal -NRF-, de que tratam os arts. 41 a 46, ao qual se sujeitam os Poderes Executivo (administração direta, autárquica e fundacional, fundos especiais e empresas estatais dependentes), Legislativo e Judiciário, bem como os órgãos governamentais autônomos (Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, Defensoria Pública do Estado e Ministério Público).

Art. 41. Na vigência do NRF, a despesa corrente, em cada exercício, não poderá exceder, no âmbito de cada Poder ou órgão governamental autônomo nominado no art. 40, o respectivo montante da despesa corrente realizada no exercício imediatamente anterior, acrescido da variação do índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo -IPCA- ou da Receita Corrente Líquida - RCL, relativa ao período de doze meses encerrado em junho do último exercício antecedente ao do orçamento em vigor.

Como se verifica, o NRF goiano limitou o crescimento da despesa corrente à variação do IPCA ou da receita corrente líquida do período de 12 meses. Caberá ao governador, ao elaborar o projeto de lei de diretrizes orçamentárias de cada exercício, optar por um dos critérios de correção.

Embora com vigência prevista até 2026, os critérios de correção do teto de gastos podem ser revistos, nos termos do art. 42 do ADCT, a partir do terceiro exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, mediante proposta do governador no projeto de lei de diretrizes orçamentárias, desde que atendidas pelo menos duas das seguintes condições: (i) redução do

---

<sup>107</sup> GOIÁS. **Emenda Constitucional nº 54, de 02 de junho de 2017**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para limitar os gastos correntes dos Poderes do Estado e dos órgãos governamentais autônomos, até 31 de dezembro de 2026. Goiânia, GO: Assembleia Legislativa, 2017. Disponível em [http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/emendas\\_constitucionais/emenda\\_constitucional\\_n54.htm](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/emendas_constitucionais/emenda_constitucional_n54.htm). Acesso em: 6 fev. 2019.

comprometimento da receita com despesas de pessoal abaixo do limite de alerta da Lei de Responsabilidade Fiscal; (ii) eliminação dos restos a pagar de exercícios anteriores sem disponibilidade financeira; (iii) provisão orçamentária e disponibilidade financeira que garantam o investimento pelo Estado de 10% (dez por cento) da sua RCL.

Ainda em 2017, ano da edição do Novo Regime Fiscal, foi editada a Emenda Constitucional nº 55/2017<sup>108</sup>, excluindo da sistemática do teto, apenas para o exercício de 2018, as despesas previdenciárias do RPPS.

### **2.3.5 – Rio de Janeiro – Lei Estadual nº 7698/2017 e Minas Gerais – Lei nº 22.742/2017**

Alguns outros Estados não instituíram um Novo Regime Fiscal nos moldes da emenda federal, mas proibiram o crescimento real da despesa primária por dois exercícios.

No Rio de Janeiro, a regra foi estabelecida no art. 2º da Lei nº 6.698/2017<sup>109</sup>:

Art. 2º Para celebração dos termos aditivos de que tratam os incisos I e II do art. 1º desta Lei, o Estado do Rio de Janeiro compromete-se a estabelecer limitação, aplicável nos dois exercícios subsequentes à celebração dos aditamentos, do crescimento anual das despesas primárias correntes, exceto transferências constitucionais a Municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA ou por outro que venha a substituí-lo.

Em Minas Gerais, a novidade foi trazida pelo art. 2º da Lei nº 22.742/2017<sup>110</sup>:

Art. 2º – Para celebração dos termos aditivos relacionados aos incisos I e II do art. 1º, o Estado compromete-se a estabelecer limitação, aplicável nos dois exercícios subsequentes à celebração dos aditivos, do crescimento anual das despesas primárias correntes, exceto transferências constitucionais a municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – Pasep –, à variação da inflação, aferida

<sup>108</sup> GOIÁS. **Emenda Constitucional nº 55, de 12 de setembro de 2017**. Altera o inciso IX do art. 92 da Constituição Estadual, os arts. 41 e 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Goiânia, GO: Assembleia Legislativa, 2017. Disponível em [http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/emendas\\_constitucionais/emenda\\_constitucional\\_n55.htm](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/emendas_constitucionais/emenda_constitucional_n55.htm). Acesso em: 6 fev. 2019.

<sup>109</sup> RIO DE JANEIRO. **Lei nº 7.698, de 28 de setembro de 2017**. Autoriza o Poder Executivo a celebrar termos aditivos ao contrato firmado com a União, com base na Lei Federal nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, para adoção das condições estabelecidas pela Lei Complementar federal(...). Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Legislativa, 2017. Disponível em <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/11e045ea232ff6d3832581ae0067ca87?OpenDocument&Highlight=0,refinanciamento>. Acesso em: 7 fev. 2019.

<sup>110</sup> MINAS GERAIS. **Lei nº 22.742, de 12 de dezembro de 2017**. Autoriza o Poder Executivo a celebrar termos aditivos aos contratos firmados com a União, com base na Lei federal nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e na Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, para adoção das condições estabelecidas pela Lei Complementar federal nº 156, de 28 de dezembro de 2016. Belo horizonte, MG: Assembleia Legislativa, 2017. Disponível em <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=22742&comp=&ano=2017>. Acesso em: 7 fev. 2019.

anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA – ou por outro que venha a substituí-lo.

Como se observa, os dispositivos possuem quase idêntico teor, e foram editados apenas para cumprir os requisitos mínimos exigidos pela Lei Complementar nº 159/2017 para que fosse autorizado o refinanciamento da dívida dos Estados com a União.

## **2.4 A efetividade do Novo Regime Fiscal**

Considerando que a tendência dos governos é incorrer em déficits e endividamento crescente na ausência de regras e instituições que controlem o orçamento, e tendo em vista que a Lei de Responsabilidade Fiscal, como visto no Capítulo 1, não estava sendo suficiente para cumprir esse objetivo, será que o Novo Regime Fiscal federal e as normas estaduais nele inspiradas cumprirão a promessa de controlar a expansão dos gastos e fazer com que a dívida pública retorne para níveis sustentáveis?

O primeiro ponto a destacar é que o Novo Regime Fiscal foi instituído por meio de emenda constitucional, em um atípico processo de constitucionalização de regras fiscais. Apesar de incomum, a opção pela emenda constitucional se justifica. Primeiro, porque as novas regras alteraram os limites mínimos de gastos com saúde e educação, previstos em norma constitucional. Segundo, porque o constituinte pretendeu melhorar a previsibilidade da condução da política econômica para os próximos anos. É necessário lembrar que, em 2015, o país atravessava uma severa crise econômica, agravada por um profundo desequilíbrio das contas públicas e por uma instabilidade política que resultou no *impeachment* da então Presidente da República. Assim, reputou-se conveniente a veiculação do instrumento de austeridade fiscal por meio de uma emenda constitucional, como forma de sinalizar ao mercado que aquela seria a direção da política econômica do novo governo. O quórum qualificado exigido para a aprovação da reforma constitucional demonstraria o compromisso do Congresso Nacional com a retomada do equilíbrio fiscal, ao mesmo tempo em que garantiria certa estabilidade à reforma (já que a sua eventual revogação também exigirá quórum qualificado).

A estratégia do Novo Regime Fiscal foi estimular um novo modelo de elaboração orçamentária para o Brasil. Para os próximos exercícios, o volume total da despesa pública não poderá crescer em termos reais, o que deverá induzir um maior planejamento e uma maior racionalidade ao longo do ciclo orçamentário. Se antes o orçamento era elaborado com base na lei orçamentária do exercício anterior e nos interesses dos grupos de pressão mais influentes do momento, agora será necessária uma discussão mais aprofundada antes da edição



de qualquer medida que implique aumento de gastos. Com efeito, a medida não poderá ser fundamentada apenas na suposta relevância do programa de governo que será beneficiado; será necessário indicar, ainda, que outro programa terá sua dotação orçamentária cortada (ou reduzida) para que o primeiro seja financiado.

Assim, eventuais concessões de aumento a servidores públicos, por exemplo, não poderão ser baseadas apenas na relevância das funções desempenhadas pela categoria a ser contemplada. Ainda que não seja extrapolado o limite de gastos com pessoal, o Congresso Nacional não poderá conceder aumento se não indicar de que parte do orçamento sairão os recursos necessários para financiá-lo.

É bem verdade que, em um cenário em que os recursos disponíveis ficaram mais escassos, será ainda mais acirrada a disputa por dotações orçamentárias, o que traz um inegável risco para os setores da sociedade menos organizados politicamente. Esse risco deverá ser mitigado com a conscientização da população sobre a importância de sua participação na definição das prioridades que serão consagradas no orçamento, de modo que este reflita, na maior medida possível, os reais anseios da sociedade.

Uma outra mudança trazida pelo Novo Regime Fiscal ao processo de elaboração orçamentária reside no fato de que, agora, o montante da despesa a ser executado já estará definido antes mesmo da divulgação do orçamento. A implementação das iniciativas de governo fica menos dependente das previsões de receita, o que deve reduzir a necessidade de contingenciamentos de despesas ao longo do exercício, tão comuns nos últimos anos, sempre que havia a frustração de receitas que estavam previstas nas leis orçamentárias.

Em relação aos entes subnacionais, a opção feita pelos Estados, de instituir teto de gastos apenas para as despesas correntes, com um prazo de vigência mais curto do que o federal, e com um rol de exceções mais amplo do que o da emenda da União, não estimula a realização de um efetivo esforço fiscal. Embora tenham instituído os novos regimes fiscais, a tendência é que os Estados alterem as regras sempre que percebam a existência de dificuldades para cumprir as metas de economia de despesas, como fez o Estado de Goiás, ao verificar que as despesas previdenciárias dificultariam a obediência ao teto de gastos em 2018. De acordo com a lição do Ministro-Substituto do TCU Weder de Oliveira, “o estabelecimento de metas visa obter resultados melhores dos que os já obtidos, ou caminhar planejadamente e eficientemente em direção bem definida”<sup>111</sup>. Se a meta puder ser alterada sempre que estiver próxima de ser descumprida, não haverá nenhum estímulo para que o gestor se esforce para

---

<sup>111</sup> OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal: Direito, Orçamento e Finanças Públicas**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 477.

obedecê-la.

Há que se destacar, ainda, que a simples instituição do teto de gastos públicos não será suficiente, por si só, para reduzir as despesas públicas e controlar o endividamento do país. Como se costuma dizer entre os economistas, “não há como sustentar o teto se não houver paredes”. As despesas obrigatórias do governo, como visto no Capítulo 1, apresentam uma tendência de crescimento real, incompatível com o teto de gastos.

Estimativas da Instituição Fiscal Independente indicam que, já em 2019, todos os órgãos e Poderes autônomos, com exceção do Poder Executivo, irão ultrapassar seus limites individuais de despesas.<sup>112</sup> Como o art. 107, § 7º, do ADCT, permite que o Poder Executivo compense o excesso de despesas de outros órgãos e Poderes autônomos com até 0,25% do seu limite, ainda é possível o cumprimento do teto de gastos nesse exercício.

Nos próximos exercícios, no entanto, o cumprimento do teto de gastos só será possível diante de reformas que alterem a trajetória de crescimento vegetativo de despesas obrigatórias, tais como as despesas previdenciárias.

Além disso, o respeito ao teto de gastos depende da efetiva obediência às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e às normas de contabilidade pública. Afinal, de nada adiantará o cumprimento formal do teto se os órgãos de controle chancelarem interpretações flexíveis que enquadrem toda sorte de despesa entre as exceções do art. 107, § 6º, do ADCT, que trata das classes de despesa cujo crescimento real não está vedado. Nesse ponto, importa destacar que as regras do Novo Regime Fiscal são simples e objetivas, o que dificultará a burla aos limites por meio de manobras hermenêuticas.

Embora a EC 95/2016 não tenha indicado a instituição responsável por assegurar o cumprimento de suas normas, é razoável a posição de Edilberto Lima, para quem o Tribunal de Contas da União detém atribuição constitucional para realizar essa fiscalização, devendo julgar irregulares as contas dos gestores que forem responsáveis pela injustificada violação aos limites individuais de cada órgão ou Poder autônomo.<sup>113</sup>

De fato, o Tribunal de Contas da União, na condição de responsável pela fiscalização financeira, orçamentária e contábil da União (art. 70 da Constituição Federal) é o

---

<sup>112</sup> INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. **Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 24**. Brasília: Instituição Fiscal Independente, jan/2009. Disponível em: [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/552266/RAF24\\_JAN2019.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/552266/RAF24_JAN2019.pdf). Acesso em: 05 fev.2019.

<sup>113</sup> LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Novo Regime Fiscal: implicações, dificuldades e o papel do TCU. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 19, n. 103, maio/jun. 2017. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd=247798>. Acesso em 03 dez.2018.

responsável natural por assegurar o cumprimento de qualquer norma que vise ao equilíbrio das finanças públicas.

Isso não exclui, no entanto, a fiscalização por parte do Ministério Público e do Congresso Nacional, uma vez que o descumprimento das novas regras fiscais pode implicar a responsabilização do gestor em outras esferas de controle. Apenas para citar dois exemplos, a depender das circunstâncias, pode ficar caracterizado um ato de improbidade administrativa (art. 10, IX, da Lei de Improbidade Administrativa<sup>114</sup>) ou até mesmo um crime de responsabilidade (art. 4º, VI e VII, da Lei nº 1.059/70<sup>115</sup>).

De todo modo, embora uma fiscalização rigorosa seja importante, o Novo Regime Fiscal só será realmente efetivo se os responsáveis pela formulação de políticas públicas tomarem consciência de que a responsabilidade fiscal é uma premissa para o desenvolvimento sustentável de qualquer nação. Não se trata, portanto, de uma questão ideológica. Seja qual for o programa de governo em execução, desde o mais liberal até o mais intervencionista, todos os governantes devem se preocupar em estabelecer uma razoável correlação entre as despesas e receitas públicas, sob pena de grave comprometimento da qualidade de vida das gerações futuras.

---

<sup>114</sup> Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

<sup>115</sup> Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

(...)

VI - A lei orçamentária;

VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;

### **3. NOVO REGIME FISCAL: AVANÇOS OU RETROCESSOS? ANÁLISE DA COMPATIBILIDADE DO NRF COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Conhecidas as regras que regulam o funcionamento do teto de gastos no Brasil, faz-se necessário, agora, analisar os principais argumentos utilizados para questionar a constitucionalidade do Novo Regime Fiscal.

Com exceção da forma federativa do Estado, todas as demais cláusulas pétreas previstas na Constituição têm sido invocadas para contestar a EC 95/2016, nas diversas ações diretas de inconstitucionalidade já ajuizadas em face da medida (ADIs 5715,5734, 5633, 5643,5658, 5680 e 5655).

Nos próximos tópicos, cada um desses argumentos será analisado à luz da doutrina e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Antes, no entanto, considerando que a nova regra de conduta fiscal foi instituída por meio de uma emenda à Constituição, faz-se oportuno o exame da possibilidade de controle de constitucionalidade dessa espécie normativa.

#### **3.1 Possibilidade de controle de constitucionalidade de emendas constitucionais**

Como já dito, a instituição do Novo Regime Fiscal ocorreu por meio de uma alteração constitucional, atendendo à tradição brasileira de constitucionalizar matérias que, a rigor, não possuem envergadura constitucional.

Bonavides nos lembra que, sob o aspecto material, a Constituição abrange apenas as normas relativas à organização do poder, à distribuição da competência, ao exercício da autoridade, à forma de governo e aos direitos individuais e sociais<sup>116</sup>.

Regras fiscais que limitam o crescimento da despesa pública não se caracterizam, portanto, como normas materialmente constitucionais.

A inclusão do Novo Regime Fiscal na Constituição Federal possui, no entanto, o efeito simbólico de mostrar à sociedade e ao mercado o compromisso do governo com a diminuição do tamanho do Estado nos próximos anos.

Essa estratégia, apesar de justificável, não escapa à crítica da doutrina. Denise Lucena e Raimundo Márcio Ribeiro Lima, tratando da Proposta de Emenda à Constituição nº 84/2015<sup>117</sup>, registram a existência de um

---

<sup>116</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 80.

<sup>117</sup> A PEC nº 84/2015 propõe a proibição da expansão de encargos financeiros decorrentes da prestação de serviços públicos sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa.

(...) período de verdadeira perplexidade política no contorno da adversidade financeira do país. É como se atuação política não fosse capaz de permear uma regulamentação dos direitos de forma responsável, exigindo-se uma alteração na própria Constituição para conter o ímpeto legislativo.<sup>118</sup>

Pois bem. É certo que, tendo sido veiculado em uma emenda constitucional, o regime do teto de gastos públicos possui uma maior estabilidade, pois sua revogação fica condicionada à existência de uma maioria especialmente qualificada.

A questão que se coloca no momento, no entanto, é se, pelo fato de estar inserida no texto constitucional, a emenda constitucional estaria imune ao controle judicial. Em outras palavras, é possível declarar a inconstitucionalidade de norma constitucional, ou essa discussão está inserida no que o direito norte-americano conhece por *political questions*?

No regime da Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal foi instado a se manifestar sobre a constitucionalidade do art. 45 da Constituição, que trata da representação dos Estados e dos Territórios na Câmara dos Deputados, no julgamento da ADI 815.

Nessa ação direta de inconstitucionalidade, o então governador do Rio Grande do Sul sustentava, forte na doutrina de Otto Bachof, a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade de norma constitucional originária em face de outra norma constitucional originária.

A ação não foi conhecida por impossibilidade jurídica do pedido<sup>119</sup>, tendo o Supremo Tribunal Federal afastado a tese da existência de hierarquia entre normas constitucionais originárias. De acordo com o relator, essa tese é incompatível com o regime de Constituição rígida, em que são indistintamente constitucionais todos os preceitos consignados no texto constitucional. Assim, não há que se falar, para fins de controle de constitucionalidade, em normas formalmente materiais ou normas materialmente constitucionais.

As reformas constitucionais, no entanto, sujeitam-se ao controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário, uma vez que o poder constituinte derivado reformador é limitado pelas regras estabelecidas pelo poder constituinte originário.

No caso da Constituição brasileira, há limitações de duas ordens: as limitações formais, relacionadas ao procedimento que deve ser seguido para aprovação de uma reforma constitucional (proposição da emenda por autoridade competente; aprovação pelo quórum de

---

<sup>118</sup> CAVALCANTE, Denise Lucena; LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. Ilusão do pacto cooperativo federativo e os custos dos direitos sociais. **Revista Nomos**. Fortaleza, v. 35, n. 1, p. 135-156, 2015, p. 149.

<sup>119</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 815**, Relator Min. Moreira Alves, DJ de 10/05/1996. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266547>. Acesso em 04 dez.2018.

três quintos dos deputados e senadores, em dois turnos de votação; impossibilidade de emenda na vigência de intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio) e as limitações materiais, que se relacionam com a compatibilidade das emendas constitucionais com as cláusulas pétreas previstas no art. 60, § 4º, da Constituição (forma federativa de Estado; voto secreto, direto, universal e periódico; separação dos Poderes; direitos e garantias individuais).

O Supremo Tribunal Federal, provocado para se manifestar sobre a possibilidade de realizar o controle de constitucionalidade de uma emenda constitucional em face de uma norma constitucional originária, confirmou essa possibilidade no julgamento da ADI 830<sup>120</sup>, que discutiu a constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 2, cujo objeto era a antecipação do plebiscito previsto no art. 2º do ADCT<sup>121</sup>.

Essa orientação foi reafirmada no paradigmático julgamento da ADI 939, que discutiu a constitucionalidade do IPMF. Naquela ocasião, o relator, Ministro Sydney Sanches, fez constar na ementa do acórdão:

Uma Emenda Constitucional, emanada, portanto, de Constituinte derivada, incidindo em violação à Constituição originária, pode ser declarada inconstitucional, pelo Supremo Tribunal Federal, cuja função precípua é de garantia da Constituição (art. 102, I, “a”, da C.F.)<sup>122</sup>

Registre-se, por oportuno, que a Constituição tem um amplo rol de dispositivos imodificáveis (cláusulas pétreas), que servem de parâmetro, como visto, para o controle de constitucionalidade inclusive das emendas constitucionais.

Esse amplo leque de cláusulas pétreas, aliás, conforme adverte Sepúlveda Pertence, faz com que, a cada emenda constitucional, siga-se uma ação direta, mediante a qual as forças políticas vencidas no processo de elaboração de emenda constitucional suscitam a violação aos limites formais ou materiais de reforma constitucional<sup>123</sup>.

Não resta dúvida, portanto, de que o sistema constitucional brasileiro admite o controle judicial de constitucionalidade de emendas constitucionais.

---

<sup>120</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 830**. Relator Min. Moreira Alves, DJ de 16/09/1994. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266554>. Acesso em 04 dez.2018.

<sup>121</sup> O art. 2º previa que o eleitorado deveria escolher, mediante plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo) que deveriam vigorar no país.

<sup>122</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 939**, Relator Min. Sydney Sanches, DJ de 18/03/1994. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590>. Acesso em: 04 dez.2018.

<sup>123</sup> PERTENCE, Sepúlveda. O Controle de Constitucionalidade das Emendas Constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal: crônica de jurisprudência. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 9, 2007. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=172>. Acesso em 4 nov.2018.

Resta investigar se, no caso concreto da Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, houve violação a alguma cláusula pétrea, a justificar a declaração de invalidade de alguma de suas regras pela Excelsa Corte.

### 3.2 O Novo Regime Fiscal e o princípio do não retrocesso social

Como já dito, a EC 95/2016 estabeleceu novos parâmetros para os gastos com saúde e educação, que deixaram de ser vinculados ao montante arrecadado pela União em um dado exercício. Essa providência tem sido apontada como violadora do princípio da proibição do retrocesso social, uma vez que traria dificuldades para a implementação de direitos sociais previstos na Constituição.

De acordo com Cynara Mariano, a desvinculação das despesas obrigatórias com saúde e educação “é inconstitucional, pois atenta contra a lógica principiológica da vedação ao retrocesso social, consubstanciada no plano do direito positivo, no rol das cláusulas pétreas constitucionais do § 4.º do art. 60.”<sup>124</sup>

Na mesma linha, tratando especificamente do financiamento da saúde, Hector Soares sustenta que alteração do piso de gastos “carece de constitucionalidade por violar a progressividade do direito prestacional à saúde e a proibição do retrocesso”<sup>125</sup>.

Essas afirmações partem do pressuposto de que a implementação da reforma constitucional fará com que o nível de realização dos direitos à saúde e à educação seja reduzido a um patamar menor do que aquele verificado em 2016, uma vez que menos recursos seriam destinados à promoção desses direitos.

Inicialmente, é necessário destacar que uma maior quantidade de recursos não implica necessariamente uma melhoria na qualidade dos serviços públicos colocados à disposição da sociedade. Embora seja inegável que a saúde pública brasileira possui um problema de financiamento, é também fato notório que existem problemas de gestão, materializados pelos inúmeros casos de corrupção e desperdício que são noticiados diariamente pela imprensa. Apenas para citar um exemplo, veja-se o chamado “empoçamento” de recursos. Esse fenômeno se caracteriza pela existência de dotações autorizadas e não executadas por determinada unidade orçamentária, muitas vezes em razão de o recurso estar vinculado a uma

---

<sup>124</sup> MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, 2017, p. 263.

<sup>125</sup> SOARES, Hector Cury. O novo regime fiscal e o direito fundamental à saúde: violação da progressividade e da proibição de retrocesso. **Espaço Jurídico: Journal of Law [EJLL]**, Joaçaba, v. 19, n. 1, p. 201-216, 2018, p. 207.

finalidade que não é prioritária naquele momento. Se um fundo estadual de saúde, por exemplo, recebe recursos para o financiamento da atenção básica, não pode utilizar o dinheiro para procedimentos de média e alta complexidade, ainda que a necessidade maior seja nessa área.

Em relação a esses problemas de gestão, a reforma constitucional, ao evidenciar a escassez de recursos disponíveis, pode funcionar como um incentivo para que eles sejam empregados de forma mais racional, induzindo um planejamento orçamentário mais cuidadoso e dinâmico, que atenda às reais necessidades da comunidade naquele momento.

De todo modo, não se pode negar que também existe um problema de subfinanciamento. O Estado não dispõe de recursos suficientes para garantir o acesso universal e gratuito às ações e serviços que visem à promoção, proteção e recuperação da saúde, conforme preconizado no art. 198 da Constituição. Da mesma forma, o orçamento não tem sido suficiente para assegurar um ensino público de qualidade a todos os brasileiros que dele necessitam.

Nessa perspectiva, os críticos da EC 95/2016 alegam que, ao alterar a sistemática de cálculo dos valores que devem obrigatoriamente ser destinados à saúde e à educação, a reforma constitucional reduziu o orçamento destinado a essas áreas. Aí residiria o retrocesso social, que macularia a constitucionalidade da nova regra.

Mas será que a emenda realmente remaneja recursos que de outro modo seriam destinados à saúde e à educação? Durante a tramitação da PEC e logo após a sua aprovação, diversos estudos foram feitos com o propósito de indicar o montante aproximado que deixaria de ser utilizado no financiamento dos direitos sociais.

Esses estudos utilizam duas metodologias principais. A primeira consiste em simular o montante de recursos que teria sido destinado à saúde caso o Novo Regime Fiscal tivesse sido aprovado alguns anos atrás. Compara-se esse valor com o efetivamente gasto e conclui-se que a diferença entre eles corresponde ao que a saúde pública perderia se a EC 95/2016 estivesse em vigor há mais tempo. A segunda metodologia estima a variação da receita corrente líquida e da inflação nos próximos anos e, a partir daí, compara o valor que seria destinado à saúde de acordo com a regra antiga (art. 198, § 2º, I, da CF) e de acordo com a regra nova (art. 110 do ADCT).

Como exemplo de estudo que adota a primeira metodologia, tem-se a nota técnica *PEC nº 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos*<sup>126</sup>, do DIEESE, que concluiu que, se tivessem sido adotadas as regras do Novo Regime Fiscal no período de 2002

---

<sup>126</sup> DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS ECONÔMICOS – DIEESE. **PEC nº 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos**. São Paulo: DIEESE, 2016. Disponível em <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal.pdf>. Acesso em 20 dez.2018.



a 2015, as despesas com saúde seriam R\$ 295,9 bilhões menores do que as efetivamente realizadas. As despesas com educação, por sua vez, seriam R\$ 377,7 bilhões menores. Embora as cifras impressionem, deve-se recordar que a situação macroeconômica do país era muito mais favorável no período entre 2002 e 2015. Embora a dívida pública fosse elevada, não crescia como proporção do PIB, já que o país apresentou índices razoáveis de crescimento no período, com exceção do ano de 2015, início da recessão econômica. A comparação, portanto, não é oportuna, uma vez que o país vivia uma situação fiscal totalmente diferente da atual.

Já a segunda metodologia foi utilizada por Vieira e Benevides,<sup>127</sup> que fizeram diversas projeções para estimar as supostas perdas que as novas regras podem acarretar para o financiamento da saúde ao longo da vigência do Novo Regime Fiscal. Em um dos cenários projetados, as perdas estimadas chegam ao estratosférico montante de R\$ 654 bilhões (valores de 2016) no período de 2017 a 2036. No entanto, quando se analisam as variáveis utilizadas, percebe-se claramente que o estudo superestima o crescimento da receita e subestima a variação da inflação. Essa “perda” de R\$ 654 bilhões, por exemplo, pressupõe um crescimento real do PIB de 2% a.a. e uma inflação de 4,5% a.a. a partir de 2018. Para um país que acaba de sair de uma grave recessão econômica, esses números parecem descolados da realidade, principalmente em um contexto de desequilíbrio fiscal, que deve se intensificar caso as despesas públicas continuem a crescer em um ritmo descontrolado.

Mas afinal, quais as consequências das novas regras para o financiamento da saúde e da educação? Conforme explicado no Capítulo 2, não há que se falar em diminuição das verbas direcionadas a essas áreas. A emenda estabeleceu um novo piso e determinou que ele seja corrigido pela variação da inflação. Um aumento real da despesa é possível, mas muito difícil, pelas razões também expostas no capítulo anterior.

Por outro lado, considerando a tendência de que, uma vez alcançado o equilíbrio fiscal, a arrecadação cresça acima da inflação, é possível afirmar que a regra anterior, que fixava o piso de gastos como um percentual da arrecadação, admitia que as despesas crescessem em um *ritmo superior* ao permitido pelo Novo Regime Fiscal.

Registre-se, no ponto, que estamos nos referindo apenas às despesas da União. A EC 95/2016 preservou as regras que determinam a repartição de receitas da União com demais entes federados, excluindo essas receitas da sistemática do teto de gastos. Assim,

---

<sup>127</sup> VIEIRA, Fabiola Sulpino; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá e. **Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. Nota Técnica Disoc. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/160920\\_nt\\_28\\_disoc.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_28_disoc.pdf). Acesso em: 05 dez.2018.

havendo aumento da arrecadação federal, aumentarão os repasses aos Estados e Municípios, que poderão destinar mais recursos à saúde e à educação. Ficaram de fora do teto, ainda, as complementações devidas pela União ao FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), de modo que a contribuição da União para a educação básica não será afetada pela nova regra.

Dessa forma, o que deve ser examinado é se essa provável redução no ritmo de crescimento das despesas da União com saúde e educação (excluídas as contribuições ao FUNDEB) deve ser considerada inconstitucional em razão de violação ao princípio da vedação do retrocesso social.

Relevante destacar que a análise partirá do pressuposto de que os direitos sociais, tais como a saúde e a educação, estão incluídos no rol de cláusulas pétreas da Constituição<sup>128</sup>.

Rejeita-se, assim, a interpretação literal do art. 60, § 4º, inciso IV, da Carta Maior. Embora o dispositivo refira-se apenas a “direitos e garantias individuais”, a interpretação que limita a proteção da cláusula pétrea aos direitos de defesa não resiste a uma análise sistemática do texto constitucional. Já no preâmbulo da Constituição o constituinte declara que ela institui um Estado Democrático, destinado a assegurar os direitos sociais e individuais. O art. 1º, por sua vez, elenca entre os fundamentos do Estado a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Por fim, o art. 3º indica, entre os objetivos fundamentais da República, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Percebe-se, pelo exposto, que não há hierarquia entre os direitos fundamentais individuais e sociais, não se justificando, portanto, uma maior proteção aos primeiros.

Nessa linha, Ingo Wolfgang Sarlet, após defender que os direitos e garantias individuais incluem também os direitos sociais e os direitos políticos, conclui o seguinte:

(...) cumpre lembrar que a função precípua das assim denominadas “cláusulas pétreas” é a de impedir a destruição dos elementos essenciais da Constituição, encontrando-se, nesse sentido, a serviço da preservação da identidade constitucional, formada justamente pelas decisões fundamentais tomadas pelo Constituinte. Isto se manifesta com particular agudeza no caso dos direitos fundamentais, já que sua supressão, ainda que tendencial, fatalmente implicaria agressão (em maior ou menor grau) ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III, da CF). Assim, uma interpretação restritiva da abrangência do art. 60, § 4º, inc. IV, da CF não nos parece ser a melhor solução, ainda mais quando os direitos fundamentais inequivocamente integram o cerne da nossa ordem constitucional.<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> Se não fosse assim, não faria sentido a discussão sobre eventual violação ao retrocesso social. Se a norma que garante a proteção dos direitos sociais não fosse considerada cláusula pétrea, não haveria dúvida de que o âmbito de proteção desses direitos poderia ser reduzido (ou mesmo suprimido) por meio de emenda constitucional.

<sup>129</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais**

Bonavides, após destacar a necessidade de concretização dos direitos sociais para que se alcance uma sociedade livre, justa e solidária (um dos objetivos fundamentais assentados no art. 3º da Constituição Federal), defende que eles gozam da mesma intangibilidade dos direitos individuais:

Em obediência aos princípios fundamentais que emergem do Título I da Lei Maior, faz-se mister, em boa doutrina, 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. (...) os direitos sociais recebem em nosso direito constitucional positivo uma garantia tão elevada e reforçada que lhes faz legítima a inserção no mesmo âmbito conceitual da expressão direitos e garantias individuais do art. 60.<sup>130</sup>

Feitas essas considerações introdutórias, passa-se ao exame do princípio da proibição do retrocesso, com especial atenção para a forma como ele tem sido analisado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

### ***3.2.1 Princípio da vedação do retrocesso: conceito e antecedentes históricos***

O denominado princípio do não retrocesso social, ou princípio da vedação do retrocesso social, ou princípio da não reversibilidade, foi desenvolvido especialmente em Portugal e na Alemanha, a partir das discussões sobre as soluções para as dificuldades enfrentadas por esses países, notadamente em contextos de crises econômicas, para manter todos os benefícios sociais assegurados pelo *Welfare State*.

Como se sabe, alguns direitos fundamentais (especialmente os direitos econômicos, culturais e sociais) dependem da ação do legislador ordinário para serem efetivados, e são realizados progressivamente, de acordo com as condições econômicas e sociais de cada país.

São os direitos fundamentais de segunda geração (ou dimensão), os direitos programáticos, que pressupõem prestações do Estado. Com efeito, o legislador deverá, diante do programa político dominante em determinado contexto, e tendo em vista a disponibilidade orçamentária, definir o conteúdo concreto de direitos como saúde, educação e habitação.

No âmbito da saúde, por exemplo, embora existam milhares de tratamentos médicos e de medicamentos disponíveis, a política pública de saúde deve definir aqueles

---

na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 445.

<sup>130</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 676.

procedimentos e remédios a que todos devem ter acesso, o conteúdo mínimo do direito à saúde pública em determinado Estado. Caso se pretendesse garantir o melhor tratamento disponível a todos os cidadãos, não haveria, evidentemente, recursos suficientes para todos os que necessitam.

Não se desconhece a crítica de Holmes e Sunstein à dicotomia direitos negativos (normalmente associados à liberdade)/direitos positivos (comumente relacionados à igualdade). Esses autores defendem que todos os direitos são positivos, pois todos dependem de atuação do custoso aparato estatal para serem efetivados<sup>131</sup>. Mesmo o direito de propriedade, classicamente identificado como uma obrigação de não fazer do Estado, depende da existência de um Poder Judiciário e de um aparato policial para que seja devidamente resguardado. Flávio Galdino, na mesma linha, sustenta que todos os direitos integram as opções dadas às escolhas trágicas feitas pelos formuladores das políticas públicas, que podem inclusive sacrificar os direitos individuais em benefício dos direitos sociais<sup>132</sup>.

Não obstante seja inegável que a garantia de qualquer direito demanda a utilização de recursos públicos, ainda há utilidade na distinção entre direitos individuais e direitos sociais. A uma, porque os custos necessários para a garantia dos direitos individuais são inegavelmente menores, o que pode ser exemplificado pela simples comparação entre os custos dos órgãos normalmente acionados para tutelar os direitos individuais (polícia, Ministério Público e Poder Judiciário) e os custos do sistema de proteção social (previdência, assistência social, saúde e educação). A duas, porque os direitos econômicos, sociais e culturais são efetivamente tutelados de modo diverso dos chamados direitos negativos. Enquanto esses últimos demandam uma abstenção do Estado, e qualquer ação inconstitucional enseja uma ação judicial com o fim de fazer cessar a violação do direito (a ação do Estado limitar-se-á, em regra, a executar a decisão por meio da qual o direito foi tutelado), os direitos programáticos determinam a ação do Estado, de modo que a sua violação ocorre se o Estado não age para garanti-los. No entanto, como o conteúdo desses direitos sociais deve ser definido pelo legislador, o Poder Judiciário, em regra, não deve agir para assegurar a prestação material pretendida, mas apenas declarar eventual inconstitucionalidade por omissão do legislador. Assim, a escassez de recursos e a necessidade de definição de prioridades ficam mais evidentes quando se trata de definir o conteúdo dos direitos programáticos.

---

<sup>131</sup> HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos**. Tradução de Stella Mastrangelo. 1. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2012, p. 55-56.

<sup>132</sup> GALDINO, Flávio. O custo dos direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo. (Org.). **Legitimação dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 206-211.

Apesar dessa distinção, Canotilho observa que os direitos programáticos possuem o mesmo grau de vinculatividade jurídico-constitucional dos direitos de defesa, e podem inclusive justificar, em determinadas circunstâncias, uma demanda contra o Estado visando à sua efetivação. Isso ocorre, por exemplo, quando o Estado, ao legislar sobre determinado direito, viola o direito à igualdade, excluindo, de forma arbitrária, determinados cidadãos da fruição desse direito.

Uma outra hipótese que faz surgir a pretensão contra o Estado ocorreria quando, após garantir determinado grau de realização de um direito, o legislador atua para reduzir o seu nível de concretização. Canotilho trata dessa questão ao discorrer sobre a dimensão subjetiva dos direitos econômicos, sociais e culturais, que poderia resultar da consagração constitucional desses direitos como direitos fundamentais dos cidadãos ou

(...) da radicação subjectiva de direitos através da criação por lei, actos administrativos, etc., de prestações, instituições e garantias necessárias à concretização dos direitos constitucionalmente reconhecidos. É neste segundo sentido que se fala de direitos derivados de prestações (assistência social, subsídio de desemprego, etc.) **que justificam o direito de judicialmente ser reclamada a manutenção do nível de realização e de proibir qualquer tentativa de retrocesso social.**<sup>133</sup> (grifou-se)

Essa lição foi aplicada pelo Tribunal Constitucional de Portugal em 1984, quando a Corte discutia a constitucionalidade de uma lei que havia encerrado as atividades do Serviço Nacional de Saúde. Entendeu a mencionada Corte, naquela oportunidade, que o Serviço Nacional de Saúde representava uma garantia institucional de realização do direito à saúde e, assim, não poderia ser extinto, sob pena de violação da norma constitucional que garante aos cidadãos portugueses o direito à saúde. Consignou o Acórdão 39/84:

(...) a partir do momento em que o Estado cumpre (total ou parcialmente) as tarefas constitucionalmente impostas para realizar um direito social, o respeito constitucional desde deixa de consistir (ou deixa de consistir apenas) numa obrigação, positiva, para se transformar (ou passar também a ser) uma obrigação negativa. O Estado, que estava obrigado a actuar para dar satisfação ao direito social, passa a estar obrigado a abster-se de atentar contra a realização ao direito social.<sup>134</sup>

Percebe-se, pelo trecho transcrito, que o Tribunal Constitucional de Portugal entendeu que, uma vez concretizado determinado nível de realização de um dado direito social,

<sup>133</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. Coimbra: Coimbra Editora, 1994, p. 374.

<sup>134</sup> PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Processo n° 6/83**. Relator Conselheiro Vital Moreira, 11/04/1984. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19840039.html>. Acesso em 3 fev.2018.

passa a ser ilegítima qualquer alteração legislativa que signifique uma redução do grau de satisfação desse direito. Trata-se do princípio da vedação do retrocesso social, assim formulado por Canotilho:

“(...) o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (“lei da segurança social”, “lei do subsídio do desemprego”, “lei do serviço de saúde”) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa “anulação”, “revogação” ou “aniquiação pura e simples desse núcleo essencial.”<sup>135</sup>

Constata-se, pelo exposto, que o princípio do retrocesso social atribui aos direitos sociais também um *status* negativo, semelhante àquele ostentado pelos direitos de defesa. Com isso, além do dever (positivo) de assegurar os direitos sociais de forma progressiva, de acordo com as circunstâncias políticas e econômicas, o Estado deve se abster de atuar para diminuir o grau de realização já alcançado por esses direitos.

O princípio da vedação ao retrocesso atua, portanto, como um complemento ao instituto da inconstitucionalidade por omissão. Quando o legislador deixa de atender ao comando constitucional para legislar sobre determinado direito, há inconstitucionalidade por omissão. Suprida a inconstitucionalidade mediante a edição da lei devida, o princípio da vedação ao retrocesso impede que se retorne à situação de inconstitucionalidade, proibindo a revogação ou alteração da lei, se dela resultar uma menor proteção ao direito social afetado.

Na Alemanha, a proibição do retrocesso social tem uma abrangência mais restrita e surgiu como resposta a uma situação específica do sistema constitucional alemão. De acordo com Novais, a Constituição alemã não consagrou os direitos sociais no rol dos direitos fundamentais, mas definiu a Alemanha como um Estado social. Nesse contexto, o princípio da proibição do retrocesso social foi desenvolvido para conferir uma resistência constitucional às realizações do legislador ordinário na área social, protegendo-as de retrocessos que as afetassem em seu conteúdo essencial ou não estivessem suficientemente justificados<sup>136</sup>.

A forma de aplicação do princípio também é diferente. De acordo com o Ingo Sarlet<sup>137</sup>, o Tribunal Federal Constitucional fez uma interpretação ampliada do conceito de

<sup>135</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 340.

<sup>136</sup> NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. 1. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 240-241.

<sup>137</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 460.

propriedade, para inserir no âmbito de sua proteção os direitos patrimoniais relacionados à segurança social.

Observa-se, portanto, que, na Alemanha, o debate sobre a redução de direitos sociais limitou-se à discussão sobre a possibilidade de restrição dos benefícios sociais que podem ser expressos em prestações pecuniárias. Ficaram de fora, portanto, diversas situações relacionadas a direitos sociais que não se podem traduzir na entrega de uma quantia em dinheiro ao beneficiário.

Não se discutiu, por exemplo, a possibilidade de redução da abrangência do direito à educação fundamental pública de qualidade, o que pode ser explicado pelo fato de que, na Alemanha, isso não constitui um problema.

É necessário registrar, ainda, que nem todos os benefícios sociais foram protegidos pela jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal, que estabeleceu uma série de condicionantes para que eles não pudessem ser revogados. Essas condicionantes foram assim sintetizadas por Sarlet<sup>138</sup>:

a) à posição jurídica individual deve corresponder uma prestação individual de seu titular, prestação essa que não pode ser considerada irrelevante;

b) deve tratar-se de uma posição jurídica de natureza patrimonial, que possa ser tida como de fruição privada para o seu titular;

c) a prestação deve servir à garantia da existência de seu titular.

Como se observa, para a jurisprudência constitucional alemã, os benefícios sociais concedidos na forma de prestações pecuniárias só são protegidos na medida em que correspondam a uma contrapartida anteriormente feita pelo próprio titular do direito.

Verifica-se, assim, que a proibição do retrocesso da Alemanha tem origem e fundamento distintos daqueles desenvolvidos pela doutrina e jurisprudência portuguesas.

### ***3.2.2 A vedação ao retrocesso social em contexto de crise econômica***

Como se sabe, os países que integram a União Europeia (com exceção do Reino Unido) estão submetidos a uma união monetária, razão pela qual a política monetária é conduzida pelos órgãos deliberativos do bloco econômico, e não por um país, isoladamente. Nenhum país possui, portanto, o controle sobre a valorização ou desvalorização do euro. Quando Portugal se viu diante de um quadro de grave desequilíbrio fiscal e elevado

---

<sup>138</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 462.

endividamento, associado à falta de controle sobre sua moeda, foi obrigado a adotar um conjunto de medidas de austeridade que incluíam, entre outras, a redução de salários de servidores públicos, a suspensão dos subsídios de férias e a criação de uma contribuição extraordinária de solidariedade sobre as pensões com valor superior a 1350 euros.

Essas medidas foram adotadas, como lembra Alexandre Pinheiro, para atender aos compromissos firmados com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional. A essencialidade das medidas se explica pelo fato de que, sem elas, Portugal não conseguiria o auxílio financeiro necessário para evitar a insolvência.<sup>139</sup>

O Tribunal Constitucional de Portugal foi instado a se manifestar sobre a constitucionalidade dessas leis, a partir da alegação de que elas violavam, entre outros, o princípio da vedação do retrocesso.

Ao tratar da constitucionalidade da Lei nº 55-A, de 2010 (Lei do Orçamento para 2011), que determinou a redução de até 10% dos salários dos servidores públicos, a Corte Constitucional portuguesa, apesar de reconhecer que a inovação legislativa frustrava expectativas fundadas dos servidores e poderia dificultar a manutenção de práticas vivenciais e de satisfação de compromissos assumidos pelos cidadãos, ponderou que a redução remuneratória era importante para reduzir o desequilíbrio orçamental e, com isso, evitar o colapso do sistema econômico-financeiro nacional, que, caso concretizado, traria consequências ainda mais gravosas para o nível de vida dos cidadãos.<sup>140</sup>

Embora o princípio do retrocesso social não tenha sido expressamente enfrentado, a Corte parece ter chancelado as razões do relatório que acompanhou a lei do orçamento, como se observa pela leitura do seguinte trecho do Acórdão 396/2011, que julgou o Processo 72/2011:

A justificação apresentada para a medida no Relatório que acompanha o Orçamento de Estado é, aliás, clara em salientar que ela se insere num "contexto de excepcionalidade" não visando qualquer tipo de retrocesso social, mas sim o cumprimento das metas resultantes do Pacto de Estabilidade e Crescimento.<sup>141</sup>

---

<sup>139</sup> PINHEIRO, Alexandre Sousa. A jurisprudência da crise: Tribunal Constitucional português (2011-2013). **Observatório da Jurisdição Constitucional**, n. 1, 2014. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/viewFile/961/641>. Acesso em 22 dez.2018.

<sup>140</sup> PORTUGAL, Tribunal Constitucional. **Processo nº 72/11**. Relator Conselheiro Joaquim de Sousa Ribeiro, 21/09/2011. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110396.html>. Acesso em: 22 dez.2018.

<sup>141</sup> PORTUGAL, Tribunal Constitucional. **Processo nº 72/11**. Relator Conselheiro Joaquim de Sousa Ribeiro, 21/09/2011. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110396.html>. Acesso em: 22 dez.2018.



Por fim, o Tribunal analisou a compatibilidade da medida com o princípio da proporcionalidade, a partir da análise da obediência aos três níveis em que o princípio da proporcionalidade se projeta (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito). Em relação à adequação, considerou que a redução dos vencimentos dos servidores era medida evidentemente idônea para reduzir o desequilíbrio fiscal. Quanto à necessidade, o relator considerou que ela deveria ser analisada em conjunto com o princípio da igualdade, pois a redução de salários deveria ser tida como necessária apenas se não houvesse medidas alternativas que tivessem uma maior abrangência subjetiva, atingido outras categorias que não apenas a dos servidores públicos. Concluiu que, embora existam outras medidas disponíveis para diminuir o desequilíbrio fiscal (aumento de impostos, por exemplo), estas têm efeitos colaterais diversos no sistema econômico-social. Considerando o caminho escolhido pelo poder político (ajuste fiscal pelo lado da despesa), não se vislumbrou nenhuma medida alternativa, pelo que a redução de salários atendeu ao subprincípio da necessidade. Por fim, considerou-se que as medidas de ajuste fiscal não poderiam ser consideradas excessivas, especialmente quando evidenciadas as dificuldades a que visam fazer face (moratória da dívida e consequente colapso do sistema econômico-financeiro). O Tribunal considerou, portanto, que o benefício trazido pela medida (ajudar a evitar a insolvência do Estado) é maior do que o ônus imposto aos servidores (redução de até 10% dos salários daqueles servidores que recebem remunerações superiores a 1500 euros).

Já o Acórdão 187/2013<sup>142</sup> analisou a constitucionalidade de diversos dispositivos da Lei n.º 66-B/2012 (Lei do Orçamento do Estado para 2013)<sup>143</sup>. Essa lei, entre outras medidas, instituiu uma contribuição extraordinária de solidariedade, tributo com alíquota que variava entre 3,5% e 10%, que passou a incidir sobre todas as pensões com valor superior a 1350 euros:

Artigo 78.º

Contribuição extraordinária de solidariedade

1- As pensões pagas a um único titular são sujeitas a uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES), nos seguintes termos:

- a) 3,5% sobre a totalidade das pensões de valor mensal entre € 1 350 e € 1 800;
- b) 3,5% sobre o valor de €1 800 e 16% sobre o remanescente das pensões de valor mensal entre €1 800,01 e €3 750, perfazendo uma taxa global que varia entre 3,5% e 10%;

<sup>142</sup> PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Processos n.º 2/2013, 5/2013, 8/2013 e 11/2013**. Relator Conselheiro Carlos Fernandes Cadilha, 05/04/2013. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130187.html>. Acesso em 27.dez.2018.

<sup>143</sup> PORTUGAL. **Lei n.º 66-B, de 31 de dezembro de 2012**. Orçamento do Estado para 2013. Lisboa: Assembleia da República, 2012. Disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1862&tabela=leis&so\\_miolo=](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1862&tabela=leis&so_miolo=). Acesso em 27 dez.2018.

- c) 10% sobre a totalidade das pensões de valor mensal superior a 3 750.  
2 - Quando as pensões tiverem valor superior a €3 750 são aplicadas, em acumulação com a referida na alínea c) do número anterior, as seguintes percentagens:  
a) 15% sobre o montante que exceda 12 vezes o valor do IAS mas que não ultrapasse 18 vezes aquele valor;  
b) 40% sobre o montante que ultrapasse 18 vezes o valor do IAS.

Ainda de acordo com o art. 78, a contribuição deveria incidir também sobre todas as prestações pecuniárias vitalícias devidas a qualquer título a aposentados, reformados, pré-aposentados ou equiparados, fossem essas verbas de natureza pública, privada ou cooperativa.

Segundo a concepção clássica do princípio da proibição do retrocesso, a medida seria inconstitucional, pois determinou que os aposentados e pensionistas, que já tinham obtido o direito de não mais contribuir para o sistema de segurança social, passassem novamente à condição de contribuintes. Não foi esse, contudo, o entendimento do Tribunal Constitucional.

Diante da existência de um interesse público relevante – a garantia da sustentabilidade econômico-financeira do Estado -, o Tribunal Constitucional entendeu que, tratando-se de direitos econômicos, sociais e culturais, “em tudo o que vá para além de um conteúdo mínimo, ou nuclear, as concretizações legislativas específicas do direito à segurança social estão (...) sujeitas a uma larga margem de livre conformação por parte do legislador”<sup>144</sup>.

A Constituição garante o direito à pensão, mas não o direito a um certo valor a título de pensão. Os critérios para apuração do valor são estabelecidos pelo legislador e não são imutáveis; estão sujeitos às circunstâncias econômicas e sociais vividas pelo país em cada momento, razão pela qual podem ser modificados para que sejam majorados ou reduzidos os valores das prestações pecuniárias.

A Suprema Corte portuguesa ainda afirmou, com base na jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, que a instituição do tributo que reduziu o valor das pensões não implicou ofensa ao direito à propriedade privada. Como já visto, o Tribunal Constitucional Federal alemão considera que as prestações patrimoniais relacionadas à segurança social estão abrangidas pela proteção conferida à propriedade, desde que atendidos os requisitos elencados no item anterior deste capítulo, entre os quais se destaca a necessidade de que o benefício social esteja associado a uma prestação individual do titular do direito. No caso das pensões portuguesas, esse requisito não foi atendido, uma vez que as contribuições vertidas pelo beneficiário ao longo de sua vida laboral não se relacionam diretamente com os proventos recebidos na aposentadoria. Em Portugal, assim como no Brasil, a previdência

---

<sup>144</sup> PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Processos n° 2/2013, 5/2013, 8/2013 e 11/2013**. Relator Conselheiro Carlos Fernandes Cadilha, 05/04/2013. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130187.html>. Acesso em 27.dez.2018.

pública está baseada em um sistema de repartição simples, em que uma geração de contribuintes sustenta o pagamento dos proventos da geração anterior, e não de capitalização individual, em que os proventos são sacados de um fundo individual constituído pelo trabalhador enquanto está na ativa.

Um último exemplo ajuda a explicar os contornos atuais do princípio da proibição do retrocesso social no sistema constitucional português. Trata-se das decisões que analisaram a constitucionalidade das leis que reformaram o sistema de previdência dos funcionários públicos de Portugal.

Ao longo dos anos 2000, diversas leis foram editadas com o objetivo de aproximar as regras de aposentadoria dos funcionários públicos às regras aplicáveis aos demais empregados. O objetivo declarado dessas normas era garantir a manutenção da sustentabilidade financeira do sistema, ameaçada pelo aumento da expectativa de vida, fim do bônus demográfico (inversão da pirâmide demográfica) e iminência de crise econômica.

As medidas foram todas impugnadas judicialmente, sob o fundamento de violação ao princípio da vedação ao retrocesso social. Mas o Tribunal Constitucional reconheceu que realização dos direitos conferidos aos beneficiários do sistema de proteção social depende de prestações positivas de terceiros, e que compete ao legislador fazer as ponderações necessárias entre a sustentabilidade do sistema e a justiça na afetação de recursos para o seu financiamento.

O princípio da vedação ao retrocesso não deixou de existir, mas passou a ser aplicado de forma mais restrita, em situações nas quais eventual “retrocesso” implique a violação de uma regra constitucional *precisa e concreta*, como se observa pelo seguinte trecho, extraído do Acórdão 509/2002:

(...) onde a Constituição contenha uma *ordem de legislar*, suficientemente precisa e concreta, de tal sorte que seja possível «determinar, com segurança, quais as medidas jurídicas necessárias para lhe conferir exequibilidade» (cfr. Acórdão n° 474/02, ainda inédito), a margem de liberdade do legislador para *retroceder* no grau de protecção já atingido é necessariamente mínima, já que só o poderá fazer na estrita medida em que a alteração legislativa pretendida não venha a consequenciar uma *inconstitucionalidade por omissão* – e terá sido essa a situação que se entendeu verdadeiramente ocorrer no caso tratado no já referido Acórdão n° 39/84. Noutras circunstâncias, porém, a *proibição do retrocesso social* apenas pode funcionar em casos-limite, uma vez que, desde logo, o *princípio da alternância democrática*, sob pena de se lhe reconhecer uma subsistência meramente formal, inculca a revisibilidade das opções político-legislativas, ainda quando estas assumam o carácter de opções legislativas fundamentais.<sup>145</sup>

---

<sup>145</sup> PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Processo n° 768/02**. Relator Conselheiro Luís Nunes de Almeida, 19/12/2002. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020509.html>. Acesso em: 27 dez.2018.

Em outra oportunidade, afirmou o Tribunal que o princípio da proibição do retrocesso não é violado com a mera redução do nível de proteção social já garantido por lei, mas apenas quando há violação ao núcleo do direito social, o que ocorreria, por exemplo, se fosse extinto o direito à aposentadoria. Nesse sentido é o seguinte trecho do Acórdão 3/2010<sup>146</sup>:

O princípio da proibição do retrocesso social, a admitir-se, sempre carecerá de autonomia normativa em relação não só a outros parâmetros normativos de maior intensidade constitucional mas de menor extensão económico-social, tais como o direito a um mínimo de existência condigna, que é inerente ao princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da igualdade, ou o princípio da protecção da confiança legítima, que resulta da ideia de Estado de Direito, mas também ao próprio núcleo essencial do direito social já realizado e efectivado através de medidas legislativas.

Infere-se, da leitura dos acórdãos mais recentes do Tribunal Constitucional português, que houve uma clara relativização do princípio da proibição do retrocesso social, assim sintetizada por Novais: “onde se lê ‘é proibido retroceder’ deve passar a entender-se ‘é admissível retroceder, mas com limites ou com excepções’”<sup>147</sup>.

A crise económica serviu para mostrar que, mesmo com um arcabouço jurídico que confira máxima protecção aos direitos sociais, esses direitos estão inevitavelmente submetidos à reserva do financeiramente possível, de modo que, em situação de escassez de recursos, torna-se impossível a manutenção de um dado nível de protecção social que foi alcançado em outro momento do ciclo económico.

O próprio Canotilho, que já havia defendido uma rígida aplicação do princípio da proibição do retrocesso, reconheceu a incompatibilidade da realidade económico-social com essa rigidez em matéria social. Em estudos mais recentes, o autor reconhece a existência de uma tendencial liberdade de conformação do legislador quanto às políticas de realização dos direitos sociais:

O rígido princípio da “não reversibilidade” ou, em formulação marcadamente ideológica, o “princípio da proibição da evolução reacionária”, pressupunha um progresso, uma direcção e uma meta emancipatória, unilateralmente definidas: aumento contínuo de prestações sociais. Deve relativizar-se este discurso que nós próprios enfatizamos noutros trabalhos. A dramática aceitação de “menos trabalho e menos salário, mas trabalho e salário para todos”, o desafio da bancarrota da

<sup>146</sup> PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Processo nº 176/09**. Relator Conselheiro João Cura Mariano, 06/01/2010. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20100003.html>. Acesso em: 27 dez.2018.

<sup>147</sup> NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. 1. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 245.

previdência social, o desemprego duradouro, parecem apontar para a insustentabilidade do princípio da não reversibilidade social.<sup>148</sup>

(...) a chamada tese da “irreversibilidade de direitos sociais adquiridos” deve entender-se com razoabilidade e racionalidade, pois poderá ser necessário, adequado e proporcional baixar os níveis de prestações essenciais para manter o núcleo essencial do próprio direito social.<sup>149</sup>

Ainda no âmbito da doutrina portuguesa, Suzana Tavares da Silva, mesmo criticando as decisões adotadas no âmbito da chamada “jurisprudência da crise”, não defende a aplicação do princípio da vedação do retrocesso em sua acepção mais abrangente. Pelo contrário. Aduz que, diante da crise econômico-financeira enfrentada por Portugal, algum nível de retrocesso social<sup>150</sup> é inevitável. Alerta, no entanto, para a necessidade de que os sacrifícios exigidos sejam repartidos de forma equitativa entre toda a sociedade, o que não teria sido observado nas leis orçamentárias de 2012 e 2013.<sup>151</sup>

Observa-se, pelo exposto, que a acepção mais rígida do princípio do não retrocesso em matéria social, formulada por Canotilho e acatada no Acórdão 39/84, embora utilizada, de forma recorrente, para impugnar a constitucionalidade da EC 95/2016, não possui mais respaldo na doutrina portuguesa ou na jurisprudência do Tribunal Constitucional português.

Isso não significa que o legislador, no sistema constitucional português, possui plena liberdade para restringir as prestações materiais que concretizam os direitos sociais consagrados na Constituição como direitos fundamentais, mas que essas restrições podem ser constitucionalmente justificáveis.

---

<sup>148</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais**. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 109-111.

<sup>149</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O direito constitucional como ciência de direcção – o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (contributo para a reabilitação da força normativa da “constituição social”. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha Correia (Coord.). **Direitos Fundamentais Sociais**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 30.

<sup>150</sup> Nesse contexto de desequilíbrio fiscal e dívida pública elevada, é questionável a utilização da expressão “retrocesso social” para caracterizar qualquer medida que reduza o nível de proteção social conferido aos cidadãos. Isso porque, para falar em retrocesso, não basta comparar a situação dos cidadãos antes e depois da medida legislativa que busque o equacionamento do desequilíbrio fiscal. É necessário levar em consideração também o nível de proteção que os cidadãos teriam se o Estado não implementasse a medida e, conseqüentemente, não conseguisse equilibrar o seu orçamento.

<sup>151</sup> SILVA, Suzana Tavares da. Sustentabilidade e solidariedade em tempos de crise. In: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da (Coord.). **Sustentabilidade fiscal em tempos de crise**. Coimbra: Almedina, 2011, p. 83.

### 3.2.3 Princípio da proibição do retrocesso no Brasil

No Brasil, embora não previsto expressamente na Constituição, parte da doutrina sustenta que o princípio da proibição do retrocesso integra a nossa ordem constitucional como um princípio implícito. É essa a posição de Luís Roberto Barroso, para quem este princípio implícito veda o ataque à efetividade de uma norma constitucional já regulamentada. Assim, se o legislador infraconstitucional já tiver concretizado uma norma programática, não pode simplesmente revogar o ato legislativo, fazendo a situação voltar ao estado de omissão legislativa anterior<sup>152</sup>. No mesmo sentido é a lição de Itamar Ramos e Elda Bussinguer<sup>153</sup>.

Felipe Derbli, embora reconheça a inexistência de dispositivo constitucional que enuncie expressamente o conteúdo do princípio da proibição do retrocesso, vislumbra na Constituição de 1988 evidente impulso no sentido da progressiva ampliação dos direitos fundamentais sociais (art. 5º, § 2º, e art. 7º, *caput*), com vistas à paulatina redução das desigualdades regionais e sociais e à construção de uma sociedade marcada pela solidariedade e pela justiça social (art. 3º, incisos I e III, e art. 170, *caput* e incisos VII e VIII)<sup>154</sup>.

Para Ingo Sarlet, a proibição do retrocesso é norma constitucional implícita que decorre dos seguintes princípios:

- a) Dos princípios do Estado Democrático e Social de Direito, em suma, daquilo que hoje corresponde ao modelo do Estado Constitucional, que exige a promoção e manutenção de um patamar mínimo tanto em termos de proteção social quanto em termos de segurança jurídica, o que necessariamente, dentre outros aspectos, abrange a garantia de um mínimo existencial, assim como a proteção contra medidas retroativas (...)
- b) Do princípio da dignidade da pessoa humana que, exigindo a satisfação – por meio de prestações positivas (e, portanto, de direitos fundamentais sociais) – de uma existência condigna para todos, tem como efeito, na sua perspectiva negativa, a inviabilidade de medidas que fiquem aquém deste patamar. (...)
- c) Do dever de assegurar a máxima eficácia e efetividade às normas definidoras de direitos fundamentais, que necessariamente abrange também a maximização da proteção dos direitos fundamentais, exigindo um sistema de tutela isento de lacunas. (...)<sup>155</sup>

<sup>152</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 152-153.

<sup>153</sup> RAMOS, Itamar de Ávila; BUSSINGER, Elda Coelho de Azevedo. **Princípio da vedação de retrocesso e financiamento da seguridade social no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 123.

<sup>154</sup> DERBLI, Felipe. **O princípio da proibição do retrocesso social na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2017, p. 221-223.

<sup>155</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo latino-americano. **Rev. TST**, Brasília, vol. 75, nº 3, p. 116-149, jul/set 2009, p. 132-133.

Em outro trabalho, ao tratar da abrangência desse princípio no Brasil, Sarlet refuta a concepção do princípio da proibição do retrocesso com feições absolutas, sob pena de ocorrer a transmutação das normas infraconstitucionais em direito constitucional, o que inviabilizaria o próprio desenvolvimento deste. Após lembrar que a capacidade prestacional do Estado varia no decorrer do tempo, o constitucionalista gaúcho defende que a proibição do retrocesso, no Brasil, impede que uma medida legislativa atinja o núcleo essencial dos direitos sociais, o conjunto de prestações materiais indispensáveis para uma vida digna. Conclui alertando para a necessidade de que a medida de cunho retrocessivo seja acompanhada de robusta justificativa constitucional, sob pena de ser declarada inconstitucional:

(...) merece acolhida a tese de que uma medida restritiva em matéria de direitos sociais em princípio deve ser encarada com reserva, isto é, como uma medida “suspeita” e submetida a uma presunção (sempre relativa) de inconstitucionalidade, de tal sorte que sujeita a controle no que concerne à sua proporcionalidade ou mesmo no que diz com a observância de outras exigências.<sup>156</sup>

Observa-se, portanto, que Sarlet sustenta uma concepção mais restrita do princípio, semelhante àquela adota pelo Tribunal Constitucional português a partir do Acórdão 509/2002, e mais distante da posição defendida no Acórdão 39/84, que vedava qualquer redução no grau de realização dos direitos sociais.

Essa posição, apesar de menos radical, é insuficiente para resolver o problema. Isso porque não indica qual o núcleo essencial dos direitos sociais, ou qual o órgão legitimado para indicá-lo. O direito à saúde é materializado por um feixe de prestações materiais colocados à disposição dos cidadãos. Quais dessas prestações constituem o seu “núcleo essencial”? Quais delas poderiam deixar de ser oferecidas diante de uma diminuição na quantidade de recursos disponíveis? A simples remissão à dignidade da pessoa humana (“não podem ser suprimidas as prestações necessárias a uma existência digna”) não é capaz de responder à questão.

Menciona-se, ainda, como fundamento para o princípio da não reversibilidade no nosso ordenamento jurídico, que diversos instrumentos de direito internacional dos quais o Brasil é signatário citam a justiça social como um objetivo a ser atingido e determinam a realização *progressiva* dos direitos sociais. É o caso, por exemplo, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que dispõe, em seu art. 2º, sobre a necessidade de os Estados assegurarem, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no Pacto:

---

<sup>156</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 470-473.

Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.<sup>157</sup>

É necessário destacar, no ponto, que o Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, órgão responsável por fiscalizar a aplicação do mencionado tratado, editou o Comentário Geral nº 3, que, ao tratar da realização progressiva dos direitos econômicos, sociais e culturais, concluiu que o Pacto estabelece a obrigação de que qualquer medida deliberadamente regressiva seja plenamente justificada em cotejo com a totalidade dos direitos previstos no tratado, em um quadro de total aproveitamento do máximo de recursos disponíveis<sup>158</sup>.

Como se observa, o próprio órgão das Nações Unidas encarregado de fiscalizar a aplicação do Pacto e, conseqüentemente, de interpretar o conteúdo das suas normas, não infere do art. 2º uma proibição de adoção de qualquer medida legislativa que reduza o nível de proteção social já conferido pelo Estado, tanto que admite a adoção de medidas “regressivas”, desde que devidamente justificadas. Na verdade, a menção, contida no tratado, à realização *progressiva* dos direitos sociais, parece ter tido o simples propósito de indicar que a obrigação dos Estados signatários não se esgota com a manutenção dos direitos já assegurados na data da assinatura do Pacto, mas que os Estados devem sempre perseguir o maior grau possível de realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, “até o máximo de seus recursos disponíveis”.

De todo modo, pelo que já foi dito, constata-se que a doutrina brasileira se inclina, de forma majoritária, a aceitar que o princípio da proibição do retrocesso tem guarida no ordenamento jurídico brasileiro.

Em sentido contrário, Roger Stiefelmann Leal, após destacar que os direitos sociais garantem prestações fáticas a serem oferecidas pelo Estado, e não a edição de qualquer tipo de norma infraconstitucional, defende que a definição do conteúdo dos direitos sociais é uma questão política (e não jurídica), que compete ao Parlamento. Prossegue aduzindo que a

---

<sup>157</sup> BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Promulgação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 03 fev.2019.

<sup>158</sup> COMITÊ PARA OS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Comentário Geral nº 3**, 1990. Disponível em <https://www.refworld.org/docid/4538838e10.html>. Acesso em 27.dez.2018.



efetivação dos direitos sociais envolve ainda outros fatores, como a disponibilidade de recursos financeiros, razão por que, “se não for possível custear o serviço público da maneira exigida pela norma concretizadora de um direito social, faz-se imperativo a redução do grau de concretização adquirido ou até a sua total desconcretização”<sup>159</sup>.

No âmbito da nossa jurisdição constitucional, embora já tenha sido mencionado diversas vezes na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (especialmente nas manifestações do Ministro Celso de Mello), a Corte Excelsa ainda não definiu se e em que medida o princípio da proibição do retrocesso foi albergado na ordem constitucional brasileira.

Uma das primeiras menções a esse princípio foi feita no julgamento da ADI nº 2.065-0, ajuizada com o objetivo de questionar a constitucionalidade de uma medida provisória que, entre outras disposições, extinguiu o Conselho Superior da Seguridade Social e os conselhos estaduais e municipais da Previdência Social. Os requerentes alegavam a violação, entre outros, do art. 194, parágrafo único, VII, da Constituição Federal, que prevê o caráter democrático e descentralizado da gestão do sistema previdenciário.

Embora a ação não tenha sido conhecida, em razão de o Plenário ter entendido que a norma questionada possuía natureza concreta (até o julgamento da ADI 4048, prevalecia no STF o entendimento de que as chamadas leis de efeitos concretos não estavam submetidas ao controle concentrado e abstrato de constitucionalidade por meio de ADI), o relator do processo, Ministro Sepúlveda Pertence, votando pelo conhecimento da ação, destacou que era possível, em tese, que fosse declarada inconstitucional a revogação de lei que tivesse conferido eficácia a dispositivo constitucional:

Certo, quando, já vigente a Constituição, se editou lei integrativa necessária à plenitude da eficácia, pode subsequentemente o legislador, no âmbito de sua liberdade de conformação, ditar outra disciplina legal igualmente integrativa do conceito constitucional programático ou de eficácia limitada; mas não pode retroceder – sem violar a Constituição – ao momento anterior de paralisia de sua efetividade pela ausência de complementação legislativa ordinária reclamada pela implementação efetiva de uma norma constitucional.<sup>160</sup>

Como se observa, o Ministro Sepúlveda Pertence defendeu, nessa oportunidade, a concepção mais ampla do princípio da proibição do retrocesso, conforme originalmente formulado por Canotilho, o que foi inclusive percebido no voto do Ministro Nelson Jobim:

---

<sup>159</sup> LEAL, Roger Stiefelmann. **Direitos sociais e a vulgarização da noção de direitos fundamentais**. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ppgd/doutrina/leal2.htm>. Acesso em: 30 dez.2018.

<sup>160</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.065-0**, Relator Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 04/06/2004. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375320>. Acesso em 03 jan.2019.

Ao todo e ao cabo, a tese do Ministro Sepúlveda Pertence adere à defendida pelo professor Canotilho sobre a não-retrocesso ou retroação das conquistas sociais, que correspondem à afirmação de que a Constituição fica estável, no que diz respeito à sua regulamentação infraconstitucional, não havendo possibilidade alguma desse recurso.<sup>161</sup>

Apesar desse registro, a questão acerca da (in)compatibilidade do princípio do não retrocesso social com a ordem constitucional brasileira não foi enfrentada no voto do Ministro Nelson Jobim ou nos demais votos vencedores, que se limitaram a afirmar que a ação não poderia ser conhecida pelo fato de a norma questionada possuir natureza concreta.

Já no julgamento da ADI nº 3105, o princípio foi novamente invocado em um acórdão do STF, dessa vez em voto vencido do Ministro Celso de Mello. Essa ação questionava a constitucionalidade do art. 4º da EC nº 41/03, que reformulou o financiamento do sistema previdenciário brasileiro, instituindo contribuição previdenciária sobre os proventos e pensões recebidos por aposentados e pensionistas.

Após destacar a importância da solidariedade social e registrar o conhecimento da grave crise por que passava o sistema previdenciário nacional, o voto menciona o caráter de fundamentalidade de que se revestem os direitos de natureza previdenciária, fato que justificaria a invocação da proibição do retrocesso:

**Refiro-me, neste passo, ao princípio da proibição do retrocesso, que, em tema de direitos fundamentais** de caráter social, e uma vez alcançado determinado nível de concretização de tais prerrogativas (**como estas** reconhecidas e asseguradas, **antes** do advento da EC nº 41/2003, aos inativos e pensionistas), **impede que sejam desconstituídas** as conquistas **já alcançadas** pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive (...). Na realidade, a cláusula **que proíbe o retrocesso** em matéria social **traduz**, no processo de sua concretização, **verdadeira dimensão negativa** pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional, **impedindo**, em consequência, que os **níveis** de concretização dessas prerrogativas, **uma vez atingidos**, venham a ser reduzidos **ou** suprimidos, **exceto** nas hipóteses – de todo inócua na espécie – em que políticas compensatórias venham a ser implementadas pelas instâncias governamentais.<sup>162</sup>

Prevaleceu, no entanto, o voto do Ministro Cezar Peluso, que declarava a inconstitucionalidade da reforma constitucional apenas no ponto em que estabelecia tratamento

<sup>161</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.065-0**, Relator Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 04/06/2004. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375320>. Acesso em 03 jan.2019.

<sup>162</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3105**, Relator Min. Cezar Peluso, DJ de 18/08/2004. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363310>. Acesso em 03 jan.2019.

diferenciado entre os servidores aposentados da União, de um lado, e os servidores aposentados dos Estados, Municípios e Distrito Federal, do outro.

Infere-se, assim, que o princípio da proibição do retrocesso social, ao menos na formulação ampla descrita no voto no Ministro Celso de Mello, não foi acolhido pelo Plenário do STF no julgamento da ADI nº 3105. Há que se destacar, todavia, que as razões invocadas no voto vencido não foram expressamente rechaçadas no voto condutor do acórdão<sup>163</sup>.

É possível identificar, ainda, a menção ao princípio da vedação do retrocesso em outros acórdãos (RE 763667 AgR, RE 581352 AgR, AI 598212 ED), mas de forma esparsa, sem nenhum aprofundamento, normalmente apenas a título de reforço argumentativo.

No julgamento do ARE 639337<sup>164</sup>, relatado pelo Ministro Celso de Mello, o princípio da proibição do retrocesso foi novamente utilizado na fundamentação do acórdão, dessa vez no voto vencedor, da lavra do próprio relator. As circunstâncias do caso, no entanto, não permitem afirmar que o Tribunal chancelou a tese de que no Brasil está vedada a edição de qualquer medida legislativa que diminua o grau de realização de direitos sociais.

No caso concreto, o recurso extraordinário havia sido interposto pelo Município de São Paulo, com o propósito de reformar a decisão do Tribunal de Justiça local que havia julgado procedente uma ação civil pública para determinar ao município que viabilizasse a matrícula de crianças em unidades de ensino infantil próximas de suas residências. Discutia-se nos autos se o Poder Judiciário tinha legitimidade para fazer tal determinação, ou se ela representaria uma indevida intromissão na formulação de políticas públicas, atribuição típica dos Poderes Executivo e Legislativo. Observa-se, assim, que não se discutiu eventual retrocesso na realização de direitos sociais. Ainda que tivesse prevalecido a posição defendida pelo município, não haveria que se falar em retrocesso, uma vez que as crianças paulistanas nunca tiveram assegurada a matrícula em unidades próximas de suas residências.

É interessante observar, ainda, que, para robustecer a importância do princípio da proibição do retrocesso, o voto condutor do acórdão fez menção ao magistério de Canotilho e ao Acórdão 39/84 do Tribunal Constitucional português. Ocorre que, como já dito, o professor Canotilho e o Tribunal Constitucional lusitano já haviam revisto seus posicionamentos acerca da imutabilidade do grau de concretização dos direitos sociais.

---

<sup>163</sup> O que pode ser explicado pela sistemática de julgamento adotada pelo Supremo Tribunal Federal, em que os votos são elaborados sem que os ministros tenham a oportunidade de discutir a matéria entre eles. Assim, muitas vezes os argumentos adotados pelos votos divergentes não são sequer mencionados no voto vencedor, uma vez que não eram conhecidos quando da sua elaboração.

<sup>164</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo 639337**, Relator Min. Celso de Mello, DJE de 14/09/2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>. Acesso em: 03 jan.2019.

A mais recente manifestação do Supremo Tribunal Federal sobre o princípio da proibição do retrocesso ocorreu no julgamento do pedido de cautelar formulado na ADI 5595. Nesse processo, discute-se a constitucionalidade do dispositivo da EC 86/2015 que alterou a forma de cálculo do valor mínimo que deve ser gasto pela União em cada exercício com ações e serviços de saúde.

A Emenda Constitucional nº 29/2000 estabeleceu que lei complementar deveria fixar os valores mínimos que deveriam ser destinados pelos entes federados a ações e serviços públicos de saúde. Regulamentando a norma constitucional, a Lei Complementar nº 141/2012 determinou, em seu art. 5º, que a União aplicaria o valor empenhado no exercício anterior, acrescido ao menos da variação nominal do PIB ocorrida no ano anterior. A EC 86/2015, por sua vez, substituiu a remissão à lei complementar pela fixação de um piso que, partindo de 13,2% da receita corrente líquida, aumentaria progressivamente, ano a ano, até se estabilizar em 15%.

Essa alteração da metodologia de cálculo acarretou, ao menos nos primeiros exercícios de vigência da norma, uma diminuição do montante que vinha sendo executado nos exercícios anteriores, o que motivou a alegação de inconstitucionalidade por violação ao princípio da vedação do retrocesso.

Em decisão monocrática, o relator do feito, Ministro Ricardo Lewandowski, concedeu a cautelar requerida para suspender a nova metodologia de cálculo. Consignou-se na decisão:

Não cabe omissão deliberada, tampouco retrocesso no custeio do direito à saúde, ainda que não se possa pretender assegurar ilimitadamente – no campo das demandas individuais, inclusive judiciais, pela integralidade do direito à saúde – tratamentos alheios aos limites orçamentários, administrativos e tecnológicos da política pública. (...)

Fato é que a ocorrência de reforma constitucional que vise ao aprimoramento dos direitos e garantias fundamentais é medida desejável de atualização dos fins e preceitos da CF, mas alterações que impliquem retrocesso no estágio de proteção por eles alcançado não são admissíveis, ainda que a pretexto de limites orçamentários-financeiros.<sup>165</sup>

---

<sup>165</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade 5595 (decisão monocrática que deferiu a medida cautelar)**, Relator Min. Ricardo Lewandowski, DJE de 01/09/2017. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%285595%2ENOME%2E+OU+5595%2EDMS%2E%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/ya7hqjxs>. Acesso em: 04 jan.2019.

Em outro trecho do voto, registra-se que o gasto mínimo integra o estágio já conquistado de realização do direito à saúde, de modo que a diminuição do montante violaria o núcleo essencial desse direito.

Como se percebe, a decisão monocrática, embora sem mencionar expressamente o princípio da proibição do retrocesso, adotou-o em sua concepção mais extrema, considerando vedada a redução do financiamento de qualquer política pública que vise à concretização de um direito fundamental social.

No entanto, pelo que foi exposto, não se pode dizer que essa é a posição do Supremo Tribunal Federal. Em suas manifestações colegiadas, embora não tenha negado a existência do princípio da proibição do retrocesso, o STF já admitiu que, desde que devidamente justificada, é possível a edição de medida legislativa que reduza o nível de proteção social antes garantida pelo Estado.

#### ***3.2.4 A compatibilidade do Novo Regime Fiscal com os direitos fundamentais sociais***

Em sede conclusiva, é possível afirmar que a versão mais radical do princípio da proibição do retrocesso, que não permite nenhum tipo de redução no grau de realização dos direitos sociais, não possui respaldo em nenhuma ordem constitucional.

A aplicação desse princípio em sua concepção mais radical também é dificultada pela impossibilidade de definição do que significa *retrocesso social*, conceito indeterminado cujo significado varia de acordo com o intérprete. Para os defensores da reforma da previdência, por exemplo, a adoção de regras que aumentem a idade mínima e substituam o sistema de repartição simples pelo sistema de capitalização significa um evidente avanço, pois viabilizaria o equilíbrio atuarial do sistema e garantiria que as gerações futuras teriam condições de se aposentar. Já aqueles que defendem a manutenção das regras atuais consideram que a reforma proposta configura um manifesto retrocesso, pois retardaria a concessão e diminuiria o valor dos benefícios previdenciários.

Sustentar que ocorrerá retrocesso sempre que se vislumbre a diminuição do financiamento de uma determinada política pública também não parece a melhor opção. Afinal, apenas uma interpretação que desconsidere a dinâmica da vida pode sustentar que o montante aplicado em determinado exercício financeiro na concretização de um direito social não pode, em nenhuma hipótese, ser reduzido no exercício seguinte. Tal interpretação parte de uma premissa otimista, mas claramente equivocada, de que o progresso e o desenvolvimento econômico são processos que mantêm a mesma direção e o mesmo ritmo ao longo do tempo.

Ignora, portanto, as crises econômicas e políticas, os desastres naturais, guerras e todas as vicissitudes inerentes ao desenvolvimento de um Estado. Desconsidera, ainda, as lições de Friedrich Müller que, ao desenvolver a metódica normativo-estruturante de interpretação constitucional, destaca a necessidade de o intérprete, ao aplicar a norma constitucional, considerar todo o âmbito normativo, inclusive a realidade social, que integra o conteúdo normativo do preceito jurídico<sup>166</sup>.

A Emenda Constitucional 95/2016, ao restringir o crescimento global da despesa primária da União para os próximos exercícios, o que naturalmente deve atingir também o financiamento dos gastos sociais, não violou nenhuma cláusula pétrea relacionada aos direitos sociais.

Embora os direitos sociais também gozem da proteção conferida pelo art. 60, § 4º, IV, da Constituição, não é possível estender essa proteção ao financiamento desses direitos, uma vez que a quantidade de recursos disponíveis para o Estado não aumenta de forma indefinida ao longo do tempo.

Desse modo, a alocação de recursos orçamentários deve ser feita pelo poder político de acordo com a quantidade de recursos disponíveis e com as prioridades escolhidas pelos representantes do Poder Legislativo em cada legislatura. São eles que detêm legitimidade para manter ou revisar eventual vinculação de recursos estabelecida no passado.

Afinal, conforme aduzido por Vieira de Andrade, a liberdade para rever as políticas públicas já formuladas constitui característica típica da função legislativa, que seria praticamente eliminada se, em matérias tão vastas como as abrangidas pelos direitos sociais, o legislador fosse obrigado a manter integralmente o nível de realização já alcançado<sup>167</sup>.

Assim, ainda que se compreenda que o princípio da vedação do retrocesso social está albergado na nossa Constituição, tal norma deverá ser interpretada com os temperamentos que já fizeram Canotilho e o Tribunal Constitucional português, de modo a proibir apenas a injustificada redução no nível de concretização de direitos sociais. Em caso de objetivos igualmente legítimos, não poderá o Poder Judiciário substituir-se ao legislador, declarando a inconstitucionalidade de uma reforma constitucional que, reconhecendo o grave quadro de desequilíbrio fiscal e recessão econômica enfrentado pelo país, estabeleceu rígidas regras para

---

<sup>166</sup> MÜLLER, Friedrich. Tesis acerca de la estructura de la norma jurídica. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, v. 11, n. 15, p. 364-378, 2013, p. 371.

<sup>167</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2007, p. 408-409.

a contenção do gasto público, com o objetivo de restabelecer as condições macroeconômicas que permitam a retomada do crescimento.

A defesa da proibição do retrocesso que ignore a realidade econômica no âmbito da qual as normas jurídicas são aplicadas, ao sustentar a manutenção irrestrita de todas as prestações já asseguradas pelo Estado ao longo da história, pode funcionar, como nos lembra Jorge Novais, como *Leitmotiv* de luta política, mas não como princípio jurídico e, muito menos, de valor constitucional<sup>168</sup>.

### 3.3 O Novo Regime Fiscal e o respeito à separação entre os Poderes

Embora menos frequentes, também é possível identificar, entre as diversas ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas em face da EC 95/2016, alegações no sentido de que o Novo Regime Fiscal teria violado o princípio da separação dos Poderes.

O argumento central da tese reside no fato de que a emenda limitou a autonomia financeira dos órgãos do Poder Judiciário, que não participou do processo de elaboração e aprovação da emenda e, portanto, não poderia ser atingido por suas regras.

Em outro giro, argumenta-se que o art. 108 do ADCT, que estabeleceu uma carência de dez anos para que o Presidente da República possa apresentar proposta de revisão do critério de correção do teto de gastos, violaria a independência do Poder Executivo, que tem a liberdade de iniciativa legislativa consagrada no art. 61 da Constituição Federal.

Da mesma forma, seria inconstitucional, por violar a iniciativa legislativa dos deputados e senadores, o art. 109, § 4º, do ADCT, que veda a proposição de medidas legislativas que desrespeitem as vedações aplicáveis em caso de descumprimento dos limites individualizados de despesas.

Inicialmente, é necessário reconhecer que o princípio da separação dos Poderes é cláusula pétrea consagrada no art. 60, § 4º, III, da Constituição Federal.

Embora o poder estatal seja uno e indivisível, as funções estatais básicas (legislativa, executiva e judiciária) são atribuídas a instituições independentes. O objetivo dessa distribuição de competências é impedir que todo o poder fique concentrado nas mãos de uma só pessoa, evitando situações de abuso de poder.

Montesquieu, ao propor a clássica e até hoje consagrada tripartição de poderes, já explicava que a concentração de poderes fatalmente conduziria à arbitrariedade estatal:

---

<sup>168</sup> NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. 1. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 245.

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes; o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares.<sup>169</sup>

O postulado da separação dos Poderes atua, portanto, com um pressuposto do Estado Democrático de Direito, evitando a submissão de Poderes e órgãos autônomos aos interesses de uma autoridade ou instituição específica. Trata-se de princípio incorporado à boa parte dos sistemas constitucionais ocidentais, estando consagrado, entre tantos outros instrumentos, na Constituição norte-americana e na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789.

Apesar de constituir um dogma da teoria constitucional ocidental, o conteúdo do princípio da separação dos Poderes não é idêntico em todas as ordens constitucionais. As linhas mestras continuam sendo aquelas definidas por Montesquieu, mas cada sistema jurídico-constitucional tem regras próprias para garantir a segregação das funções estatais e a fiscalização do titular de uma das funções pelos titulares das demais. Assim, antes de analisar a compatibilidade de uma certa norma com o parâmetro constitucional da separação de Poderes, faz-se necessário definir o conteúdo desse princípio na Constituição que será utilizada como parâmetro de controle.

No Brasil, o art. 2º da Constituição Federal dispõe que são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Executivo, o Judiciário e o Legislativo.

Como bem observado por José Maurício Conti, tratando especificamente do Poder Judiciário brasileiro, “essa independência só se concretiza com uma efetiva autonomia, o que se obtém assegurando-lhe a autonomia institucional, possibilitando-lhe autogoverno, autoadministração organizacional e financeira, e a autonomia funcional, com as garantias de independência da Magistratura.”<sup>170</sup>

Verifica-se, assim, que a autonomia financeira é um dos instrumentos idealizados pelo constituinte para garantir a harmonia e independência entre os Poderes. Se os

<sup>169</sup> MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. Tradução de Cristina Murachco. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 168.

<sup>170</sup> CONTI, José Maurício. A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a autonomia financeira do Poder Judiciário. **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura**, ano 13, n.º 34, jan – abril/2012, p. 93.



Poderes autônomos não dispusessem de liberdade para gerir os recursos necessários ao seu funcionamento, o Poder Executivo, responsável pela arrecadação dos recursos por meio da atividade tributária, poderia interferir nas deliberações dos demais Poderes, condicionando a liberação de recursos à aprovação de leis ou prolação de decisões judiciais que lhe fossem favoráveis. Sem autonomia financeira e administrativa, o Poder Judiciário torna-se, nas palavras de Paulo Sérgio Domingues, “mero apêndice do Poder Executivo, uma vez que dele permanece totalmente dependente e despido de força para impor limites e controlar seus atos de governo”.<sup>171</sup>

No mesmo sentido é o magistério de Romano José Enzweiler, para quem

(...) a separação efetiva dos Poderes passa, inapelavelmente, pela sua autonomia administrativa e financeira, cujo resultado será a garantia do próprio regime democrático, pois, como acuradamente inferiu Fredinand Lassale, os problemas constitucionais não são problemas de direito, mas do poder.<sup>172</sup>

Assim, o constituinte estabeleceu uma série de regras para garantir a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário no planejamento e execução da atividade financeira do Estado. Em relação ao Poder Judiciário, essas regras estão previstas no art. 99 da Carta Maior:

Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.  
 § 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.  
 § 2º O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete:  
 I - no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais;  
 II - no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais.  
 § 3º Se os órgãos referidos no § 2º não encaminharem as respectivas propostas orçamentárias dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 1º deste artigo.  
 § 4º Se as propostas orçamentárias de que trata este artigo forem encaminhadas em desacordo com os limites estipulados na forma do § 1º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual.  
 § 5º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais.

<sup>171</sup> DOMINGUES, Paulo Sérgio. A autonomia administrativa e financeira dos serviços dos Tribunais como garantia e reforço da independência do Poder Judiciário – aspectos da realidade brasileira e sua inserção no contexto internacional. **Revista da Ajufe**, v. 21, n. 75/76, p. 471-478, jan./jun. 2004, p. 474.

<sup>172</sup> ENZWEILER, Romano José. O princípio da autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Forense**, ano 99, vol. 368, p. 165-182, jul-ago/2003, p. 168.

Embora a Constituição se refira expressamente à existência de autonomia financeira para o Poder Judiciário, alguns autores, como Kiyoshi Harada, entendem que autêntica autonomia financeira pressupõe poder de obter recursos financeiros por meio de receitas derivadas e receitas originárias e creditícias. Nesse sentido, o Poder Judiciário não disporia de autonomia financeira, pois só os entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) possuem competência para instituir e cobrar tributos<sup>173</sup>.

De todo modo, é inegável que o constituinte garantiu ao Poder Judiciário relevantes prerrogativas em matéria financeira. A primeira foi a própria autonomia financeira, que garante aos presidentes de Tribunais de Justiça e de tribunais superiores a gestão do próprio orçamento; assim, os presidentes de Tribunais de Justiça e de tribunais superiores atuam como ordenadores de despesa e administram os recursos que são mensalmente repassados, na forma de duodécimos, ao Poder Judiciário. Apenas o Ministério Público e, mais recentemente, a Defensoria Pública, também possuem essa garantia de disponibilidade material e administração autônoma das dotações consignadas no orçamento, ressalvada a eventual frustração da arrecadação prevista para o exercício.

Isso não seria suficiente, no entanto, se o orçamento fosse elaborado pelo Poder Executivo. Como se sabe, o gestor público só pode executar as despesas que estiverem previamente autorizadas na lei orçamentária. Dessa forma, para garantir a independência do Poder Judiciário, o constituinte também assegurou aos tribunais uma segunda prerrogativa, de elaborar seus próprios orçamentos, pois só assim seria autorizado o financiamento de projetos e iniciativas que o próprio Poder Judiciário considera prioritários.

Destarte, embora a iniciativa da lei orçamentária continue pertencendo ao Poder Executivo, a proposta orçamentária setorial do Poder Judiciário deve ser elaborada pelos Tribunais de Justiça ou pelos tribunais superiores. Em alguns estados, como no Ceará, a proposta é encaminhada diretamente à Assembleia Legislativa, conforme expressa previsão do art. 99, § 1º, da Constituição estadual<sup>174</sup>.

Mesmo quando a proposta é previamente encaminhada ao Poder Executivo, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que o governador não pode fazer nenhuma modificação na proposta orçamentária de órgão autônomo que tenha respeitado os limites e condições da lei de diretrizes orçamentárias, cabendo-lhe apenas consolidar as propostas em um único

---

<sup>173</sup> HARADA, Kiyoshi. Orçamento e autonomia financeira do Poder Judiciário. In: CONTI, José Maurício; (Coord.). **Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas**. Rio de Janeiro: São Paulo, 2017. p. 122.

<sup>174</sup> CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará, de 5 de outubro de 1989**. Fortaleza, CE: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/constituicao-do-estado-do-ceara>. Acesso em: 16 jan.2019.

documento e remetê-la ao Poder Legislativo. Elucidativo é o seguinte excerto, extraído da ementa do acórdão que julgou a ADI 5468:

(...) 3. À Defensoria Pública Estadual compete a prerrogativa de elaborar e apresentar sua proposta orçamentária, a qual está condicionada tão somente a (i) obedecer a Lei de Diretrizes Orçamentárias; (ii) ser encaminhada em conformidade com a previsão do art. 99, § 2º, da CRFB/88. 4. **O Poder Executivo, que detém a competência para deflagrar o processo legislativo (art. 165, I, II e III, da CRFB/88), uma vez atendida essa dupla de requisitos, não pode realizar qualquer juízo de valor sobre o montante ou o impacto financeiro da proposta orçamentária apresentada pela Defensoria Pública Estadual, preconizada nos termos dos artigos 99, § 2º, c/c 134, § 2º, da CRFB/88, cabendo-lhe tão somente consolidar a proposta encaminhada e remetê-la ao órgão legislativo correspondente, sem introduzir nela quaisquer reduções ou modificações.** (...) (grifou-se)<sup>175</sup>

Embora o precedente se refira à Defensoria Pública, seus fundamentos também se aplicam, evidentemente, ao Poder Judiciário, que também possui autonomia financeira e administrativa.

Como se observa, o Poder Judiciário detém, em termos práticos, a iniciativa para a elaboração de parte da lei orçamentária. Trata-se, de acordo com João Paulo Pirôpo de Abreu, de uma atribuição típica do Judiciário brasileiro, uma vez que o poder de iniciativa das leis não costuma ser atribuído a órgãos do Poder Judiciário em outros países<sup>176</sup>.

Como lembra José Afonso da Silva, a atribuição do poder de iniciativa das leis a órgãos do Poder Judiciário é tradição que acompanha a ordem constitucional brasileira desde a edição da Constituição de 1934, que já estabelecia, no art. 67, *a*, que competia aos tribunais “propor ao Poder Legislativo a criação ou supressão de empregos e a fixação dos vencimentos respectivos”<sup>177</sup>.

De todo modo, uma vez que se inicie a discussão do projeto de lei orçamentária no Poder Legislativo, nada impede que os parlamentares modifiquem as despesas sugeridas pelo Poder Judiciário, promovendo os cortes que entendam convenientes. Tanto é assim que o Supremo Tribunal Federal considerou constitucional a lei orçamentária de 2016, cuja constitucionalidade foi impugnada, pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do

<sup>175</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5287**, Relator Min. Luiz Fux, DJE de 09/09/2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11638659>. Acesso em: 14 jan.2019.

<sup>176</sup> ABREU, João Paulo Pirôpo. **A autonomia financeira do Poder Judiciário: limites traçados pelo princípio da independência e harmonia dos Poderes**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2013, p. 179-180;

<sup>177</sup> SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 155.

Trabalho – ANAMATRA, em razão da diminuição da proposta orçamentária originalmente encaminhada pela Justiça do Trabalho.

Após destacar que, diante da crise financeira enfrentada pelo país, todos os setores do governo haviam sido atingidos por cortes orçamentários, o relator da ADI 5468 destacou que a previsão de receitas e fixação de despesas é atribuição típica do Poder Legislativo, devendo a jurisdição constitucional respeitar a soberania da decisão parlamentar nessa seara. Transcrevem-se abaixo os principais trechos da didática ementa do acórdão que julgou a mencionada ação direta:

1) A separação dos poderes, sob o enfoque da pré-compreensão das funções institucionais e constitucionais proporciona a interpretação de que a atividade de "fixar" – isto é, de "deliberar acerca" e "definir" – o orçamento corresponde a uma das típicas atribuições do Poder Legislativo na seara do Estado Democrático de Direito (CRFB/1988, art. 1º). 2) O Poder Judiciário, não obstante ostente iniciativa de encaminhamento da proposta orçamentária que lhe é própria, não interdita, do ponto de vista formal, que o controle sobre essa iniciativa constitucionalmente consagrada seja realizado, de modo autônomo, em sede parlamentar. (...) 11) A Jurisdição Constitucional, em face da tessitura aberta de conformação legislativa prevista pelo inciso I do § 3º do art. 166 da CRFB/1988, não detém capacidade institucional automática ou pressuposta e não pode empreender, no âmbito do controle abstrato, a tarefa de coordenação entre o Plano Plurianual (PPA) e as respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO's) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA's). 12) Consectariamente, diante da ausência de abusividade, deve-se declarar que a função de definir receitas e despesas do aparato estatal é uma das mais tradicionais e relevantes do Poder Legislativo, impondo-se ao Poder judiciário, no caso, uma postura de deferência institucional em relação ao debate parlamentar, sob pena de indevida e ilegítima tentativa de esvaziamento de típicas funções institucionais do Parlamento.<sup>178</sup>

Por fim, foi assegurada ao Poder Judiciário a participação na elaboração da lei de diretrizes orçamentárias (LDO). Nos termos do art. 165, § 2º, da Constituição, a lei de diretrizes orçamentárias “compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.

A lei de diretrizes orçamentárias funciona, portanto, com um pré-orçamento. Embora seja de iniciativa do Poder Executivo, esse instrumento garante uma maior participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, pois assegura que o orçamento será elaborado de acordo com uma série de prioridades que já passaram pelo crivo do Parlamento. Edilberto

---

<sup>178</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5468**, Relator Min. Luiz Fux, DJE de 01/08/2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13269137>. Acesso em: 20 jan.2019.

Lima destaca que a LDO tem duração anual e serve para ligar os objetivos de médio prazo estabelecidos no plano plurianual com as ações de curto prazo do orçamento anual<sup>179</sup>.

Observa-se, portanto, que a LDO tem indiscutível importância para a elaboração da lei orçamentária anual. Se o Poder Judiciário elaborasse seu próprio orçamento, mas não tivesse participação na elaboração das balizas que condicionam a elaboração do orçamento (todas previstas na LDO), não teria efetiva autonomia administrativa e financeira.

Reconhecendo a importância dessa participação, o Supremo Tribunal Federal já concedeu medida cautelar para suspender a vigência de lei de diretrizes orçamentárias que não contou com a participação do Poder Judiciário (ADI 1911<sup>180</sup>).

Assim, a União e os Estados devem obrigatoriamente implementar mecanismos que viabilizem a fixação conjunta dos limites de despesas na lei de diretrizes orçamentárias. A Constituição do Estado de Minas Gerais, por exemplo, instituiu, no art. 155, § 2º, uma comissão permanente para analisar os limites de despesas que deverão ser fixados na lei de diretrizes orçamentárias, composta por representantes indicados pelas seguintes instituições: Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública. O § 1º do mesmo dispositivo dispõe que as propostas parciais de cada Poder deverão ser “compatibilizadas em regime de colaboração”.<sup>181</sup>

A palavra final sobre os limites fixados na LDO, no entanto, também cabe aos membros do Congresso Nacional (ou das Assembleias Legislativas), que, na qualidade de representantes eleitos do povo, sempre poderão ajustar as prioridades fixadas conjuntamente na proposta elaborada pelos três Poderes.

Em síntese, o Poder Judiciário tem sua independência garantida, no plano financeiro, mediante relevante participação no ciclo orçamentário. Além de participar da elaboração da lei de diretrizes orçamentárias, os tribunais elaboram seus próprios orçamentos e, uma vez aprovadas as leis orçamentárias, gerenciam os próprios recursos, inclusive os fundos criados para financiar a modernização e aparelhamento dos órgãos do Poder Judiciário. Devem ainda fiscalizar o repasse tempestivo dos duodécimos (que deve ser feito até o dia 20 de cada mês, na forma do art. 168 da Constituição Federal) e as estimativas de receitas feitas pelos

---

<sup>179</sup> LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Curso de Finanças Públicas: uma abordagem contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 116.

<sup>180</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1911 – Medida cautelar**. Relator Min. Ilmar Galvão, DJ de 12/03/1999. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347325>. Acesso em 14 jan.2019.

<sup>181</sup> MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais, de 21 de setembro de 1989**. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em 16 jan.2019.

órgãos de planejamento do Poder Executivo. Em caso de frustração de receitas ao longo do exercício, sendo necessário o contingenciamento de despesas, o próprio Poder Judiciário deverá promover as medidas necessárias à limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O desrespeito a qualquer dessas prerrogativas pelo Presidente da República configura crime de responsabilidade, conforme previsão do art. 85, VI, da Constituição da República.

Todos esses mecanismos servem para compensar o protagonismo conferido ao Poder Executivo (detentor da iniciativa das leis orçamentárias) e ao Poder Legislativo (responsável pela aprovação dessas leis) no processo orçamentário, assegurando o respeito ao postulado da separação de Poderes.

Estabelecido o modo como o constituinte idealizou a autonomia orçamentária e financeira dos poderes e órgãos autônomos no Brasil, resta investigar se a instituição do Novo Regime Fiscal, ao estabelecer restrições para a elaboração da proposta orçamentária do Poder Judiciário (e dos demais órgãos autônomos), violou o princípio da separação dos Poderes.

Para essa análise, mostra-se relevante o exame da regra do art. 107 do ADCT:

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público;

e

V - da Defensoria Pública da União.

(...)

§ 2º Os limites estabelecidos na forma do inciso IV do caput do art. 51, do inciso XIII do caput do art. 52, do § 1º do art. 99, do § 3º do art. 127 e do § 3º do art. 134 da Constituição Federal não poderão ser superiores aos estabelecidos nos termos deste artigo.

§ 3º A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma do § 1º deste artigo, observados os §§ 7º a 9º deste artigo.

O primeiro ponto a destacar é que os dispositivos constitucionais mencionados no parágrafo 2º são as normas que tratam dos limites de despesas fixados na lei de diretrizes orçamentárias para a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública. Isso quer dizer que, desde o início da vigência do Novo Regime

Fiscal, é vedado que a lei de diretrizes orçamentárias autorize a fixação, na lei orçamentária anual, de despesas maiores que os limites individualizados de cada Poder ou órgão autônomo.

O parágrafo 3º, por sua vez, apenas reforça a regra do parágrafo 2º, estabelecendo que o projeto de lei orçamentária anual também não deve propor a fixação de despesas incompatíveis com o teto calculado segundo os critérios de correção monetária instituídos pela emenda constitucional.

A rigor, os parágrafos 2º e 3º são desnecessários, pois as normas nele veiculadas são consequências lógicas da instituição de um teto de gastos públicos. Ora, se o volume máximo de recursos que poderá ser executado em um exercício já está previamente definido, segundo critérios objetivos, é evidente que a lei orçamentária anual não deve fixar uma despesa que exceda esse teto. Em outras palavras, ainda que as regras dos parágrafos 2º e 3º não estivessem escritas, as condutas nelas veiculadas já estariam vedadas pelo *caput* do art. 107.

A lei orçamentária anual é uma lei de efeitos concretos que estima as receitas e fixa as despesas que estarão disponíveis para a execução do programa de governo consagrado no orçamento anual. Embora a lei tenha caráter meramente autorizativo, de modo que as despesas autorizadas não são de execução obrigatória pelos gestores públicos, a própria existência do teto de gastos já veda a fixação de despesas cuja soma ultrapasse o limite de gastos. Com efeito, se a soma das despesas fixadas (autorizadas) fosse superior ao teto, e todos os gestores executassem o montante máximo de despesas autorizado para suas respectivas unidades orçamentárias, o limite de gastos seria inevitavelmente violado.

Pelo exposto, observa-se que a inserção dos parágrafos 2º e 3º no texto da emenda só pode ser explicada por um excesso de zelo do constituinte reformador que, preocupado com a tradição brasileira de descumprir e/ou desenvolver interpretações heterodoxas de regras fiscais (conforme visto no Capítulo 1), optou por explicitar a necessidade de obediência ao limite de despesa primária ao longo de todo o ciclo orçamentário.

Assim, para verificar a compatibilidade do Novo Regime Fiscal com a independência do Poder Judiciário, deve-se verificar apenas se a instituição de um limite de gastos, inclusive para a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias, viola a autonomia administrativa e financeira desse Poder.

Na ADI 5633, ajuizada por entidades representativas de magistrados de diversos ramos do Poder Judiciário, as autoras argumentaram que a EC 95/2016 promoveu a constitucionalização de normas orçamentárias e, ao proceder dessa forma, alijou o Poder

Judiciário (que não participa do processo legislativo de emendas constitucionais) do processo de elaboração do seu próprio orçamento<sup>182</sup>.

Ocorre que, consoante visto nos parágrafos anteriores, as novidades introduzidas pela reforma constitucional não revogam ou reduzem o âmbito de aplicação dos mecanismos institucionais criados pelo constituinte para garantir a autonomia financeira e, conseqüentemente, a independência do Poder Judiciário. O Poder Judiciário, da mesma forma que os demais órgãos dotados de autonomia financeira, continua com as prerrogativas de: i) participar de elaboração da lei de diretrizes orçamentárias; ii) elaborar a sua própria proposta orçamentária e iii) gerir o seu próprio orçamento.

A única restrição introduzida foi a necessidade de observar os limites individuais de despesas estabelecidos, não apenas para o Poder Judiciário, mas para todos os órgãos que integram todos os Poderes da União.

A alegação de que apenas a lei de diretrizes orçamentárias (cuja elaboração conta com a participação do Poder Judiciário) poderia estabelecer esse limite de despesas não resiste a um teste lógico, pois significaria emprestar a força de cláusula pétrea a uma norma elaborada pelo legislador ordinário. Registre-se, no ponto, a pertinência da manifestação apresentada pela Procuradoria-Geral da República no âmbito da ADI 5715:

(...) o fato de a Constituição assegurar a participação do Judiciário na elaboração da lei de diretrizes orçamentárias não pode ser entendido como um impedimento a que o constituinte reformador estabeleça novos limites ao orçamento, aos quais esteja subordinada inclusive a lei de diretrizes orçamentárias. Isto é, a lei de diretrizes orçamentárias não está acima do poder constituinte derivado, sob pena de se considerar o próprio regime constitucional orçamentário, no modelo em que formulado pelo constituinte originário, imutável.<sup>183</sup>

Assim, não há que se falar em inconstitucionalidade de norma que, diante das adversas circunstâncias econômicas enfrentadas pelo país, suspendeu o crescimento real das despesas de todos os órgãos da União, a partir da utilização de um mesmo índice de correção monetária para todos os órgãos e entidades que possuem autonomia financeira.

---

<sup>182</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5633 – Petição inicial**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5112200>. Acesso em: 20 jan.2018.

<sup>183</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5715. Manifestação da Procuradoria-Geral da República sugerindo o indeferimento da medida cautelar**. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339061832&ext=.pdf>. Acesso em 22.jan.2019.



Afinal, a autonomia financeira existe para assegurar a independência do Poder Judiciário, evitando sua sujeição aos demais Poderes, e não para garantir a imunidade a regras fiscais editadas com o propósito de garantir o equilíbrio fiscal do país.

Nesse sentido é o magistério de Vanice Regina Lírio do Valle que, após registrar a necessidade de respeito ao princípio do equilíbrio orçamentário por todas as instituições revestidas de autonomia, destaca que a “autonomia orçamentária não é atributo institucional que se possa exercer à parte dos princípios constitucionais que orientam a atividade financeira do Estado”.<sup>184</sup>

Conclui-se, portanto, que as disposições do Novo Regime Fiscal não atingiram o núcleo da autonomia financeira do Poder Judiciário, que continua livre para elaborar seu próprio orçamento e gerir as dotações orçamentárias que lhe forem atribuídas, desde que obedecidas, entre outras, as restrições estabelecidas na EC 95/2016. Não existe, portanto, o risco suscitado por Montesquieu, de que as funções estatais sejam concentradas em uma única instituição. Não existe tampouco o risco de que o Poder Judiciário fique subordinado a qualquer outro Poder, até porque todos eles estarão condicionados às mesmas restrições orçamentárias, o que demonstra que a medida não teve o propósito de aviltar uma ou outra instituição específica, mas garantir que toda a máquina estatal contribuísse para o cumprimento do programa de austeridade fiscal.

Embora existam diversas instituições e órgãos autônomos, o caixa da União é único, como também é único o poder estatal. Assim, de nada adiantaria o Poder Executivo fazer um esforço fiscal para reduzir gastos se os demais Poderes pudessem suscitar o princípio da separação de poderes para eximir-se da contenção de despesas. Deve ser lembrada a lição do Ministro Cezar Peluso, consignada no voto proferido no julgamento da ADI 3367, no sentido de que a divisão de funções não pode obscurecer a natureza unitária do poder estatal:

(...) a incorporação privilegiada do princípio da separação na ordem constitucional não significa de modo algum que a distribuição primária das funções típicas e a independência formal dos Poderes excluam regras doutro teor, que, suposto excepcionais na aparência, tendem, no fundo, a reafirmar a natureza unitária das funções estatais, a cuja repartição orgânica é imanente a vocação conjunta de instrumentos da liberdade e da cidadania. Tal arrumação normativa está longe de fraturar ou empobrecer o núcleo político e jurídico do sistema, que só estará mortalmente ferido lá onde se concretizar, à luz de sua inspiração primordial, usurpação de funções típicas ou aniquilamento prático da autonomia de cada Poder. (grifou-se)<sup>185</sup>

<sup>184</sup> VALLE, Vanice Lírio do. Novo Regime Fiscal, autonomia financeira e separação de poderes: uma leitura em favor de sua constitucionalidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 4, n. 1, p. 227-258, 2017, p. 248.

<sup>185</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3367**, Relator Min. Cezar Peluso, DJ de 17/03/2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>.

Na verdade, o Novo Regime Fiscal, sem perder de vista a ideia de que o caixa da União é um só, procurou prestigiar a separação de Poderes, ao fixar limites individualizados para cada órgão ou Poder autônomo, e ainda permitir a compensação de limites entre órgãos que integrem um mesmo Poder ou instituição dotada de autonomia (Ministério Público e Defensoria Pública).

Ademais, o índice de correção monetária que será utilizado para atualização do teto de gastos será o mesmo (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA) para todos os órgãos. Trata-se de índice objetivo, que procura refletir a variação do custo de vida das famílias ao longo dos meses, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), instituição de reconhecida capacidade técnica, historicamente infensa a ingerências políticas<sup>186</sup>.

O argumento de que a mera atualização monetária não é suficiente para que o Poder Judiciário possa expandir sua capacidade de atender ao crescente número de processos judiciais postos à sua apreciação não impressiona. Isso porque todos os demais órgãos que enfrentarão restrições orçamentárias também lidam com demandas maiores do que sua capacidade financeira. Em um contexto de necessária redução da despesa pública, privilegiar o Poder Judiciário significaria impor um sacrifício ainda maior aos demais órgãos que integram a União.

O fato de a iniciativa legislativa de revisão do critério de atualização do teto de gastos ter sido conferida apenas ao Presidente da República também não viola a Constituição. Pelo contrário. Segue a lógica do art. 165 da Carta Magna, que atribui competência privativa ao Poder Executivo para a proposição das leis orçamentárias (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentária e lei orçamentária anual). Ora, sendo o responsável pela execução da maior parte do orçamento e o encarregado natural do planejamento financeiro do Estado, espera-se que o Poder Executivo tenha melhores condições de avaliar o melhor momento e a melhor forma de revisar o critério de atualização do teto de gastos.

Merece ser rebatida, ainda, a alegação de que o art. 109, § 4º, do ADCT, ao proibir a proposição de medidas legislativas que desrespeitem as vedações aplicáveis em caso de descumprimento dos limites individualizados de despesas, viola a independência do Poder

---

Acesso em 27 jan.2019.

<sup>186</sup> Embora não exista regra expressa nesse sentido, eventual revisão dos critérios de correção do teto de gastos, por lei complementar de iniciativa do Presidente da República (art. 108 do ADCT), deverá manter um mesmo critério de atualização para todos os Poderes e órgãos autônomos, de modo a evitar questionamentos sobre eventual violação da separação dos Poderes.

Legislativo. Primeiro, porque não se trata de uma efetiva restrição à atividade legislativa. Na verdade, o dispositivo serve apenas para reforçar a ideia de que os congressistas devem respeitar as sanções institucionais previstas constitucionalmente para o caso de descumprimento dos limites de despesa. A aprovação de uma lei que implicasse a criação de despesa obrigatória para um órgão que tivesse extrapolado o seu limite de despesa (conduta vedada pelo art. 109, VII, do ADCT) já seria manifestamente inconstitucional, ou seja, já estaria vedada, ainda que não existisse a regra do § 4º.

Ainda que assim não fosse, e o § 4º efetivamente estivesse restringindo a liberdade do Poder Legislativo, não caberia falar em violação à separação de Poderes. Embora o Parlamento disponha de ampla liberdade para propor e discutir os mais diversos tipos de medidas legislativas, essa liberdade, como qualquer outra garantia constitucional, não é absoluta. Apenas para citar alguns exemplos, a Constituição restringe a autonomia do Parlamento ao: (i) proibir a deliberação de proposta de emenda que viole alguma das cláusulas pétreas; (ii) proibir a tramitação de emendas constitucionais durante a intervenção federal, o estado de defesa ou o estado de sítio e (iii) vedar a proposição, na mesma sessão legislativa, de proposta de emenda ou projeto de lei que já tenha sido rejeitado.

Enfim, por qualquer ângulo que se analise a matéria, a única conclusão a que se chega é a de que nenhuma das normas do Novo Regime Fiscal violou o princípio da separação dos Poderes. Para sustentar tese diversa, conforme alertou o Ministro Luís Roberto Barroso, “seria necessário reconhecer que integra o núcleo essencial da separação de Poderes a possibilidade de cada um deles aumentar sua despesa sem limites”<sup>187</sup>, o que evidentemente não é o caso.

### **3.4 A rigidez do teto de gastos: violação do princípio democrático ou promoção de justiça intergeracional?**

Os críticos do Novo Regime Fiscal costumam afirmar que a reforma constitucional também afronta a cláusula pétrea estabelecida no art. 60, § 4º, inciso II, que veda a deliberação de proposta de emenda tendente a abolir o voto direto, secreto, universal e periódico.

---

<sup>187</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 34448**, Relator Min. Luís Roberto Barroso, DJE de 11/10/2016. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310498970&ext=.pdf>. Acesso em 25 jan.2019.

Para um melhor entendimento da questão, é necessário lembrar que o Novo Regime Fiscal tem duração de vinte anos, conforme o art. 106 do ADCT. Eventual flexibilização do regime, por meio da alteração do método de correção dos limites de despesas, só pode ocorrer a partir do décimo ano, mediante lei complementar de iniciativa do Presidente da República, nos termos do art. 108 do ADCT. O parágrafo único do mencionado dispositivo, por sua vez, estabelece que apenas uma alteração será admitida em cada mandato presidencial.

Em outras palavras, os presidentes dos próximos dez anos, assim como os deputados e senadores eleitos, não terão plena liberdade para elaborar o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. Ainda que existam recursos disponíveis, não será possível a realização de investimentos ou a concessão de aumentos salariais, por exemplo, se essas medidas implicarem um aumento real da despesa primária do governo federal.

Essa rigidez do regime inspira uma reflexão acerca do seu possível caráter antidemocrático. Isso porque, embora as pessoas continuem livres para votar, nos próximos anos, nos candidatos que melhor as representem, os eleitos não terão plena liberdade para deliberar sobre a melhor alocação dos recursos na lei orçamentária.

Nesse sentido é a crítica de Cynara Mariano, para quem o Novo Regime Fiscal retira do cidadão brasileiro “o direito de escolher, a cada eleição, o programa de governo traduzido no orçamento e, com isso, decidir pelas políticas públicas prioritárias para o desenvolvimento econômico”<sup>188</sup>.

O orçamento público, na forma como modernamente compreendido, é um dos instrumentos mais importantes de atuação estatal na economia e na sociedade; reflete um plano de ação governamental, razão pela qual possui caráter de instrumento representativo da vontade popular<sup>189</sup>.

Assim, considerando a relevância do orçamento para a implementação de um projeto político, é constitucionalmente possível que uma emenda constitucional limite, por ao menos dez anos, a liberdade do legislador para fixar o montante da despesa pública?

A constitucionalização dos parâmetros da despesa pública reflete uma vertente do debate sobre justiça intergeracional, que tem o propósito de definir até que ponto é possível à geração atual limitar a liberdade de escolha das gerações que a sucederão. Sob outra

---

<sup>188</sup> MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, 2017, p. 261.

<sup>189</sup> HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 88.

perspectiva, a pergunta a ser feita é: até que ponto a geração atual está vinculada às escolhas feitas pelas gerações que a antecederam?

Muitas decisões tomadas hoje irão impactar pessoas que ainda não nasceram. Embora seja possível sustentar que essas pessoas, pelo fato de ainda não serem nascidas, não são ainda sujeitos de direitos, não há como negar que a geração atual possui um dever moral de compartilhar de forma justa as oportunidades disponíveis com as gerações futuras.

De acordo com Rawls, as pessoas de diferentes gerações têm deveres e obrigações em relação umas às outras exatamente como as tem as pessoas que vivem numa mesma época. A vida de um povo deve ser compreendida como um sistema de cooperação que se estende ao longo do tempo histórico<sup>190</sup>.

Todos nós, ao nascermos, recebemos um legado de conhecimento e de cultura formado ao longo de várias gerações de nossos antepassados. É nosso dever manter esse legado e acrescentar a nossa própria contribuição para o incremento do nível de vida dos nossos sucessores.

Jorge Pereira da Silva defende inclusive que é possível falar em direitos fundamentais das gerações futuras, aduzindo ainda que os direitos da geração presente terminam no momento em que seu exercício abusivo passar a colocar em risco a subsistência dos direitos das gerações futuras. Prossegue aduzindo que:

Subjetivamente, os direitos fundamentais fluem de forma contínua entre gerações, sem rupturas nem descontinuidades, mas numa perspectiva subjetiva eles coexistem no tempo em termos tais que os direitos das gerações futuras interagem hoje mesmo com os direitos da geração presente, cerceando-os no seu alcance material ou nas suas possibilidades de exercício, e vinculando as entidades públicas à sua salvaguarda.<sup>191</sup>

Na Constituição Federal, existe pelo menos uma passagem em que o constituinte originário manifestou expressa preocupação com os direitos das gerações futuras. Trata-se do art. 225, que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

O tema da preservação do meio ambiente, aliás, foi aquele em que mais se evidenciou a necessidade de limitar a atuação da geração dominante. Com o advento da Revolução Industrial, no século XVIII, a humanidade alcançou imenso progresso científico,

---

<sup>190</sup> RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo, Martins Fontes, 1997, p. 323.

<sup>191</sup> SILVA, Jorge Pereira. Justiça intergeracional: entre a política e o direito constitucional. In: SILVA, Jorge Pereira da; RIBEIRO, Gonçalo de Almeida (Coord.). **Justiça entre gerações: perspectivas interdisciplinares**. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, p. 127-128.

que permitiu uma melhoria na qualidade de vida de milhões de pessoas. Ocorre que esse avanço técnico foi acompanhado de um aumento exponencial da degradação ambiental no planeta. Desmatamento, poluição dos oceanos e deterioração da qualidade do ar são apenas algumas das consequências das novas técnicas e da permanente necessidade de aumento da produção.

As pessoas perceberam, então, que, mantido o mesmo ritmo de exploração de recursos naturais, o planeta não teria condições de absorver e reciclar os resíduos gerados pela ação humana. Em outras palavras, esses recursos não estariam disponíveis para as próximas gerações.

Os Estados passaram a se preocupar com o desenvolvimento sustentável, processo de transformação no qual a exploração dos recursos e a orientação do desenvolvimento tecnológico se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas<sup>192</sup>.

Embora a discussão sobre justiça intergeracional tenha se iniciado com a questão ambiental, constitui hoje o pano de fundo das grandes discussões que dominam a cena política brasileira. Veja-se, por exemplo, a questão da reforma previdenciária, especialmente no que se refere à previdência dos servidores públicos, vinculados ao RPPS – Regime Próprio de Previdência Social.

A Constituição de 1988, em sua redação originária, assegurou aos servidores públicos o direito à aposentadoria, com proventos integrais, após trinta e cinco anos de serviço (no caso dos homens) ou trinta anos de serviço (no caso das mulheres). Não se exigia tempo mínimo no serviço público ou tempo mínimo no cargo em que se daria a aposentadoria. Até a edição da Emenda Constitucional 3/1993, não havia sequer cobrança de contribuição previdenciária dos servidores.

Embora muitas dessas regras já tenham sido alteradas, é fato que existem hoje centenas de milhares de inativos que se aposentaram com base na remuneração do último cargo e possuem direito adquirido a todas as vantagens instituídas em benefício dos servidores ativos.

Eles se beneficiaram de um sistema previdenciário instituído décadas atrás, com uma realidade demográfica totalmente distinta da atual. Para piorar, os benefícios eram instituídos sem nenhuma preocupação com a sustentabilidade fiscal ou atuarial do sistema previdenciário.

---

<sup>192</sup> COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991, p. 49.

Como o sistema previdenciário adotado no Brasil é de repartição simples, os benefícios previdenciários devidos aos servidores aposentados (que possuem direito adquirido) são pagos com as contribuições vertidas pelos servidores que hoje estão na ativa. Esses servidores, por sua vez, apesar de arcarem com ônus muito maiores (maior alíquota de contribuição previdenciária, por exemplo), aposentar-se-ão com benefícios muito menores (em razão do fim da paridade e da integralidade, exigência de idade mínima, exigência de tempo mínimo de contribuição).

Como se observa, a instituição de um sistema previdenciário insustentável do ponto de vista atuarial<sup>193</sup> criou um ônus para as gerações futuras, que não tiveram oportunidade de aceitar ou recusar o encargo que lhes estava sendo imposto.

Feita essa breve digressão sobre justiça intergeracional, voltemos à questão formulada no início do capítulo: viola o princípio democrático a decisão que congela, em termos reais, o crescimento da despesa pública por ao menos dez anos, limitando a liberdade do legislador ordinário acerca das escolhas orçamentárias que poderão ser feitas no futuro?

Diante do que foi exposto até aqui, e considerando ainda a realidade exposta no Capítulo 1, não há que se falar em violação do princípio democrático, mas em promoção de justiça intergeracional. O objetivo do Novo Regime Fiscal não é limitar as escolhas da geração futura, mas, ao contrário, conferir-lhes a oportunidade de fazer as suas próprias escolhas, o que não será possível se ela estiver vinculada a uma dívida pública insustentável e a todas as consequências que lhe são correlatas, como índices elevados de desemprego, recessão econômica e deterioração da qualidade dos serviços públicos oferecidos à população.

Na verdade, o que pretende a emenda é corrigir o equívoco cometido pelos nossos governantes dos últimos anos, que não tiveram nenhuma preocupação com o equilíbrio das contas públicas. Embora seja razoável transferir parte dos custos da atuação estatal com a geração que está por vir (uma vez que ela também se beneficiará das obras públicas e dos avanços institucionais implementados no país), há um limite a partir do qual se torna manifestamente injusto o financiamento de políticas públicas por meio de endividamento.

---

<sup>193</sup> Embora exista certa divergência sobre a efetiva existência de déficit no sistema previdenciário brasileiro, um estudo recente do TCU (BRASIL, Tribunal de Contas da União (Plenário), **Processo nº 001.040/2017-0**, Relator Min. José Múcio Monteiro, 21/06/2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/104020170.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/2/false>. Acesso em 05 dez.2018.), que levou em consideração todas as variáveis normalmente suscitadas para sustentar o potencial equilíbrio do sistema (desvinculação de receitas da União, inadimplência e sonegação de contribuições previdenciárias, fraudes na concessão de benefícios), concluiu que, entre 2007 e 2017, o resultado financeiro do RPPS dos servidores civis foi deficitário (déficit anual da ordem de R\$ 40 bilhões).

É impossível definir um limite objetivo a partir do qual essa transferência passa a ser abusiva, mas não parecer haver dúvida de que ultrapassamos esse limite no Brasil. Em 2017, o governo federal apresentou um déficit primário de R\$ 124,4 bilhões, enquanto o investimento total do governo federal foi de apenas R\$ 46,2 bilhões<sup>194</sup>. Observa-se, portanto, que o crédito público não foi utilizado em projetos cujo retorno será gozado pelas gerações futuras, mas para permitir o pagamento de despesas que interessam apenas à geração dominante nos nossos dias.

A solução da reforma constitucional, então, foi criar um mecanismo que tornasse viável a redução do endividamento: ao impedir o crescimento da despesa pública, força-se a geração de superávit, que deve ser utilizado para reduzir o tamanho da dívida.

Já na fixação da despesa, na lei orçamentária, deverá ser observado o limite estabelecido. Não será mais admitida, portanto, a fixação de despesas com base em estimativas irreais de crescimento de receitas, o que tinha como consequência a necessidade de limitações de empenho ou a contratação de operações de crédito ao longo do exercício.

Ao adotar esse procedimento, o constituinte reformador atuou como guardião do futuro contra os interesses e pressões orçamentárias da geração presente. Deve-se lembrar, no ponto, conforme alerta Jorge Pereira da Silva, que uma Constituição é um documento que tem como objetivo justamente a limitação do poder, o que é buscado por meio de três caminhos paralelos: garantia dos direitos fundamentais, imposição da separação de poderes e democraticidade dos sistemas de governo. Silva prossegue explicando como o endividamento fora de controle põe em risco essas três vias:

Por um lado, umas finanças públicas não sustentáveis põem em causa direitos fundamentais das gerações futuras, que se verão privadas da liberdade para fazer as suas próprias escolhas democráticas (v.g. entre modelos de desenvolvimento econômico ou e ter políticas sociais). (...) Por outro lado, a separação de poderes tem também, entre outras, uma dimensão temporal. (...) E é por isso um paradoxo que a Constituição não os impeça de, a partir desses mandatos limitados, determinar insidiosamente a ação governativa por períodos temporais bastante mais longos. Por último, uma democracia saudável pressupõe que, quem recebe dos eleitores os louros associados à realização da despesa pública, assumam também os custos inerentes à cobrança dos correspondentes impostos.<sup>195</sup>

---

<sup>194</sup> SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Resultado do Tesouro Nacional – dezembro de 2017**. Brasília, 2018. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>. Acesso em 07.dez.2018.

<sup>195</sup> SILVA, Jorge Pereira. Justiça intergeracional: entre a política e o direito constitucional. In: SILVA, Jorge Pereira da; RIBEIRO, Gonçalo de Almeida. **Justiça entre gerações: perspectivas interdisciplinares**. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, p. 95-96.



Pelo exposto, percebe-se que, ao invés de violar a cláusula pétrea que garante o voto secreto, direto, universal e periódico (art. 60, § 4º, II, da Constituição Federal), a emenda constitucional reforça essa garantia, ao assegurar que os eleitos para um mandato temporário de alguns anos não poderão, com suas ações, gerar uma dívida pública insustentável, com encargos financeiros que onerem a vida de pessoas que ainda nem nasceram.

Por fim, deve-se consignar que será sempre possível, a partir da iniciativa do Presidente da República, de um terço dos deputados ou senadores ou de mais da metade das Assembleias Legislativas (art. 60, *caput*, da Constituição Federal), que seja proposta a revogação da Emenda Constitucional 95/2016, mesmo antes do fim do prazo de dez anos.

Nesse sentido é a lição de Hugo de Brito Machado Segundo, que destaca a possibilidade de revogação do Novo Regime Fiscal em caso de generalizada insatisfação da população com os efeitos da EC 95/2016:

(...) um novo presidente, dotado de maior legitimidade, poderá propor ao Congresso, se for o caso, a elaboração de nova emenda, destinada a modificar ou mesmo extinguir o Novo Regime Fiscal, tendo à sua disposição o mesmo ferramental jurídico usado para instituí-lo. Se contar, de fato, com maior legitimidade, e se houver insatisfação da população com os efeitos do limite aos gastos públicos, será ainda mais fácil ao novo presidente fazê-lo.<sup>196</sup>

Na decisão monocrática que indeferiu a liminar requerida no âmbito do MS 34.448, ajuizado por parlamentares contra a tramitação da proposta de emenda constitucional que resultou na edição da EC 95/2016, o Ministro Luís Roberto Barroso também refutou a alegação de que a proposta violava o caráter periódico do voto:

Limitar o âmbito das escolhas majoritárias é precisamente uma das principais funções das Constituições, e exatamente por isso é indesejável que a Constituição seja constantemente emendada. Nada obstante, se aprovada, a proposta de emenda em exame terá resultado de consenso significativo no Congresso, a vincular a legislação ordinária futura. Se se obtiver consenso significativo em sentido diverso, nada impede que a Constituição venha a ser novamente alterada para expressar esse resultado. Tudo está a demonstrar que não está em questão o caráter periódico do direito de voto, que consagra um dos aspectos do ideal democrático-republicano: o controle popular a alternância do poder.<sup>197</sup>

Tem razão o ministro Barroso. Como já dito, não há que se falar em sujeição das gerações futuras ao desejo da geração presente. Caso a sociedade entenda que o custo social da

<sup>196</sup> SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 15, n. 2, p. 22-40, 2017, p. 31.

<sup>197</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 34448**, Relator Min. Luís Roberto Barroso, DJE de 11/10/2016. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310498970&ext=.pdf>. Acesso em 25 jan.2019.

medida é desproporcional, ou caso pretenda enfrentar o desequilíbrio fiscal por meio de outras vias (aumento da tributação, por exemplo), nada impede que sejam eleitos, em qualquer eleição ao longo da vigência do Novo Regime Fiscal, mandatários com essa plataforma política.

## CONCLUSÃO

Considerando o que foi estudado ao longo do trabalho, suas conclusões podem ser resumidas do seguinte modo:

a) na falta de regras fiscais e instituições de controle, os governantes não prezam pelo equilíbrio fiscal dos entes federados que administram. Como os efeitos de uma política fiscal irresponsável são sentidos muitas vezes apenas após o fim dos respectivos mandatos, os gestores públicos tendem a optar por políticas que potencializem seus dividendos eleitorais, ainda não sejam as mais eficientes do ponto de vista fiscal;

b) no Brasil, após um nefasto período de indisciplina fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi editada com o propósito de garantir o equilíbrio intertemporal das finanças públicas. No entanto, apesar de trazer boas regras para controlar o endividamento e o crescimento indiscriminado das despesas, a LRF se mostrou ineficiente para cumprir o objetivo a que se propôs. Isso ocorreu porque, enquanto algumas de suas normas foram simplesmente ignoradas, outras tantas foram objeto de interpretações heterodoxas, construídas com o objetivo de contornar o rigor de suas regras;

c) o sistemático desrespeito às regras sobre renúncias de receitas e sobre os limites de despesas com pessoal, assim como a falta de transparência no registro das transações financeiras realizadas pelo setor público, ilustram a falta de compromisso dos gestores públicos com a responsabilidade fiscal ao longo dos últimos anos;

d) verificando a necessidade de instituir um novo instrumento de gestão fiscal que viabilizasse o retorno da dívida pública a uma trajetória sustentável, o Congresso Nacional editou a Emenda Constitucional 95/2016, que impôs uma trava ao crescimento real da despesa primária da União pelos próximos vinte anos. A emenda inaugurou ainda um novo modelo de elaboração orçamentária, em que a despesa primária a ser fixada no exercício é conhecida antes mesmo da proposição da lei orçamentária. Essa estratégia tende a tornar mais racional a alocação de recursos no orçamento, pois aumentará o ônus argumentativo daqueles que defendam a implementação de medidas que criem novas despesas obrigatórias para a União. Agora, além de argumentar sobre a relevância do novo programa a ser financiado com recursos públicos, o responsável pela proposição da medida deverá indicar que outro programa de governo deverá ter reduzida a sua dotação orçamentária;

e) muitos entes subnacionais seguiram a estratégia da União e passaram a também limitar o crescimento real da despesa primária nos Estados; no entanto, esses regimes fiscais adotados pelos Estados possuem, em regra, normas menos rígidas do que as da União, pois limitam apenas o crescimento das despesas correntes e estabelecem mais exceções (despesas que não se submetem à sistemática do teto de gastos) do que o modelo federal;

f) o modelo de regra fiscal adotado pela EC 95/2016, que procura garantir a sustentabilidade financeira do país a partir de um rígido controle do crescimento da despesa (*expedinture rule*), não é o mais consagrado na experiência internacional. O mais comum, entre os países pesquisados, é o controle de mais de uma variável da política fiscal, além da previsão de cláusulas de escape que permitam acomodações durante as oscilações do ciclo econômico;

g) o Novo Regime Fiscal, apesar de impor uma redução no ritmo de crescimento das despesas destinadas ao financiamento de direitos sociais como a saúde e a educação, não violou o núcleo essencial desses direitos. Ainda que se considere que os direitos sociais são cláusulas pétreas protegidas pelo art. 60, § 4º, IV, da Constituição, não há como estender essa proteção ao orçamento utilizado na concretização desses direitos, uma vez que a disponibilidade financeira do Estado não cresce de forma indefinida ao longo dos anos, estando sujeita à capacidade de crescimento da economia e às naturais variações do ciclo econômico;

h) ainda que o Supremo Tribunal Federal não tenha definido a abrangência do princípio do não retrocesso social na ordem constitucional brasileira, não se pode interpretar essa norma de forma absoluta, como se fosse vedada toda e qualquer redução no nível de concretização de qualquer direito social; o que deve ser combatida é a redução das prestações estatais postas à disposição da sociedade sem que exista uma justificativa constitucionalmente legítima para isso;

i) a edição do Novo Regime Fiscal também não implicou violação à separação entre os Poderes. Embora seja verdade que a medida restringiu a liberdade orçamentária dos órgãos e Poderes autônomos que integram a União, essa restrição não teve o propósito de aviltar uma das instituições ou submetê-la ao jugo de outra. Tanto é assim foram estabelecidos limites individuais de despesas para todos os órgãos dotados de autonomia financeira e, em caso de descumprimento dos limites, as sanções institucionais deverão ser aplicadas apenas ao responsável pelo descumprimento do próprio limite individual. Ademais, permanecem em vigor todas as garantias que asseguram a independência, no plano financeiro, do Poder Judiciário e

dos demais órgãos autônomos: autonomia para gerir as próprias dotações orçamentárias, participação na elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e elaboração da própria proposta orçamentária;

j) não há que se falar tampouco em desrespeito à cláusula pétrea que garante o voto secreto, direto, universal e periódico (art. 60, § 4º, II, da Constituição Federal). Não obstante o Novo Regime Fiscal tenha limitado a liberdade de conformação do legislador ordinário por ao menos dez anos, deve-se lembrar que a Constituição é mesmo um instrumento de limitação do âmbito das escolhas majoritárias. O objetivo do constituinte reformador, ao editar a Emenda Constitucional 95/2016, foi evitar que as pressões orçamentárias da geração presente criem encargos financeiros desproporcionais para as gerações futuras, garantindo, assim, algum grau de justiça intergeracional. De todo modo, caso qualquer legislatura entenda que o equilíbrio fiscal deve ser obtido a partir de outros meios (aumento da carga tributária, por exemplo), e não a partir da redução do nível da despesa, nada impede que o Congresso Nacional revogue o teto de gastos, ou altere suas regras;

l) conclui-se, assim, que o Novo Regime Fiscal não violou nenhuma das cláusulas pétreas dispostas no art. 60, § 4º, da Constituição Federal. Há que se destacar, no entanto, que a nova regra não será suficiente, por si só, para garantir o equilíbrio intertemporal das finanças públicas. Será necessária também a implementação de medidas que alterem a trajetória de crescimento vegetativo de despesas obrigatórias, tais como as despesas previdenciárias, cuja perspectiva de crescimento é incompatível com o teto de gastos previsto para os próximos exercícios. É importante, ainda, que os gestores públicos e órgãos de controle garantam a efetiva obediência às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e às normas de contabilidade pública, devendo ser rechaçadas quaisquer tentativas de burlar o rigor do novo instrumento de conduta fiscal.

## REFERÊNCIAS

ABREU, João Paulo Pirôpo. **A autonomia financeira do Poder Judiciário: limites traçados pelo princípio da independência e harmonia dos Poderes**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2013.

AFONSO, José Roberto; SALTO, Felipe; RIBEIRO, Leonardo. A PEC do teto e o resto do mundo. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 70, n. 10, p. 23-24, 2016.

ALMEIDA, Edmar Luis Fagundes de; OLIVEIRA, Patricia Vargas de; LOSEKANN, Luciano. Impactos da contenção dos preços de combustíveis no Brasil e opções de mecanismos de precificação. **Revista de Economia Política**, v. 35, n. 3, p. 531-556, 2015, p. 532.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2007.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 18. ed. rev. e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/1bIJ9XW>. Acesso em: 6 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Promulgação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 03 fev.2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.458, de 7 de abril de 2011**. Altera o Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007, que regulamenta o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários – IOF. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2DxoNp6>. Acesso em: 7 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Exposição de Motivos Interministerial nº 83/2016**. Disponível em: <https://bit.ly/2Srj3rh>. Acesso em: 07 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: <https://bit.ly/2M4JPhN>. Acesso em: 7 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016**. Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal (...). Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2TLvHOd>. Acesso em: 7 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.** Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2BxE8ph>. Acesso em: 7 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: <https://bit.ly/2PWSULT>. Acesso em: 7 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011.** Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra) (...). Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/1xU4GvE>. Acesso em: 7 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.496, de 24 de outubro de 2017.** Institui o Programa Especial de Regularização Tributária (Pert) na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (...). Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2zDeg8f>. Acesso em: 7 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 579, de 11 de setembro de 2012.** Dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais, sobre a modicidade tarifária, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2Gofvzh>. Acesso em: 7 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Ordinária 1612**, Relator Min. Celso de Mello, DJE de 12/02/2015. Disponível em: <https://bit.ly/2DxpPkY>. Acesso em: 04 dez.2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 815**, Relator Min. Moreira Alves, DJ de 10/05/1996. Disponível em: <http://bit.ly/2SvIt74>. Acesso em 04 dez.2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 830**. Relator Min. Moreira Alves, DJ de 16/09/1994. Disponível em: <http://bit.ly/2UOuZQm>. Acesso em 04 dez.2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 939**, Relator Min. Sydney Sanches, DJ de 18/03/1994. Disponível em: <http://bit.ly/2DxtuPK>. Acesso em: 04 dez.2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1911 – Medida cautelar**. Relator Min. Ilmar Galvão, DJ de 12/03/1999. Disponível em: <http://bit.ly/2SMa0jP>. Acesso em 14 jan.2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.065-0** Relator Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 04/06/2004. Disponível em: <http://bit.ly/2GIQCEH>. Acesso em 03 jan.2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3105**, Relator Min. Cezar Peluso, DJ de 18/08/2004. Disponível em: <http://bit.ly/2DwwKur>. Acesso em 03 jan.2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal, **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3367**, Relator Min. Cezar Peluso, DJ de 17/03/2006. Disponível em: <http://bit.ly/2DuJyBE>. Acesso em 27.jan.2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4048**, Relator Min. Gilmar Mendes, DJE de 21/08/2008. Disponível em: <https://bit.ly/2DzOrJF>. Acesso em: 04 dez.2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5287**, Relator Min. Luiz Fux, DJE de 09/09/2016. Disponível em: <http://bit.ly/2N0OxOM>. Acesso em: 14 jan.2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5468**, Relator Min. Luiz Fux, DJE de 01/08/2017. Disponível em: <http://bit.ly/2DCrNk6>. Acesso em: 20 jan.2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5595 (decisão monocrática que deferiu a medida cautelar)**, Relator Min. Ricardo Lewandowski, DJE de 01/09/2017. Disponível em: <http://bit.ly/2GEX5tA>. Acesso em: 04 jan.2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5633 – Petição inicial**. Disponível em: <http://bit.ly/2GIWjvP>. Acesso em: 20 jan.2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5715. Manifestação da Procuradoria-Geral da República sugerindo o indeferimento da medida cautelar**. Disponível em <http://bit.ly/2SMKawe>. Acesso em 22.jan.2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo 639337**, Relator Min. Celso de Mello, DJE de 14/09/2011. Disponível em: <http://bit.ly/2Go0zkX>. Acesso em: 03 jan.2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 34448**, Relator Min. Luís Roberto Barroso, DJE de 11/10/2016. Disponível em <http://bit.ly/2GCmwMI>. Acesso em 25 jan.2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Processo nº 015.052/2009-7**. Relator: Ministro Augusto Nardes, 14/04/2010. Disponível em: <https://bit.ly/2E6rqiQ>. Acesso em: 08 out.2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Processo nº 030.656/2015-0**. Relator: Ministro José Mucio Monteiro, 20/07/2016. Disponível em: <https://bit.ly/2GmS4q6>. Acesso em: 08 out.2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Processo nº 023.410/2016-7**. Relator Ministro Bruno Dantas, 21/09/2016. Disponível em <https://bit.ly/2E6rDCE>. Acesso em 08 fev.2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (Plenário), **Processo nº 001.040/2017-0**, Relator Min. José Múcio Monteiro, 21/06/2017. Disponível em: <http://bit.ly/2tlOYue>. Acesso em 05 dez.2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas de governo**



**da República – exercício de 2015.** Relator José Múcio Monteiro, 5/10/2016. Disponível em: <https://bit.ly/2GmxXs7>. Acesso em: 08 fev.2019.

BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon. **El cálculo del consenso y escritos recogidos.** Madri: Fundación ICO, 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Nota técnica nº 39/2017: Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 795, de 17 de agosto de 2017.** Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2E6ejOV>. Acesso em 06 mar.2018.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei ° 3.744-C.** Dispõe sobre a composição e a forma de funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal, criado pelo art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://bit.ly/2N3cQMf>. Acesso em: 07 dez.2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas.** Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional e teoria da Constituição.** 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

\_\_\_\_\_. O direito constitucional como ciência de direcção – o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (contributo para a reabilitação da força normativa da “constituição social”. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha Correia (Coord.). **Direitos Fundamentais Sociais.** São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. **Estudos sobre direitos fundamentais.** 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

CARVALHO JÚNIOR, Antonio Carlos Costa *et al.* **Estudo Técnico Conjunto nº 2/2017: Regra de ouro da Constituição e na LRF: considerações históricas e doutrinárias.** Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2BBoaKR>. Acesso em 09 dez.2018.

CATARINO, João Ricardo. **Redistribuição tributária: Estado social e escolha individual.** Coimbra: Almedina, 2008, p. 174.

CAVALCANTE, Denise Lucena; LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. Ilusão do pacto cooperativo federativo e os custos dos direitos sociais. **Revista Nomos.** Fortaleza, v. 35, n. 1, p. 135-156, 2015.

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará, de 5 de outubro de 1989.** Fortaleza, CE: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/constituicao-do-estado-do-ceara>. Acesso em: 16 jan.2019.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 88, de 21 de dezembro de 2016.** Acrescenta Dispositivos à Constituição do Estado do Ceará. Fortaleza, CE: Assembleia Legislativa, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2CXoi9z>. Acesso em: 6 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório produzido pela unidade técnica sobre as contas do Governador – exercício de 2017**, 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2BvsWK0>. Acesso em: 18 dez.2018.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991, p. 49.

COMITÊ PARA OS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Comentário Geral nº 3**, 1990. Disponível em <https://www.refworld.org/docid/4538838e10.html>. Acesso em 27.dez.2018.

CONTI, José Maurício. A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a autonomia financeira do Poder Judiciário. **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura**, ano 13, n ° 34, jan – abril/2012, p. 93

COURI, Daniel Veloso; BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Breve análise sobre a PEC 241/2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal**. Brasília: Senado Federal, 2016, p. 12-13. Disponível em: <https://bit.ly/2e08UK9>. Acesso em: 12 dez.2018.

COURI, Daniel Veloso *et al.* **Regra de ouro no Brasil: balanços e desafios**. Instituição Fiscal Independente (IFI) – Senado Federal, Brasília, 2018. Disponível em <https://bit.ly/2R0RYqq>. Acesso em 09.dez.2018.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. Salvador: Juspodium, 2018.

DEBUS, Ilvo; NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Lei complementar nº 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2011, p. 6-7.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS ECONÔMICOS – DIEESE. **PEC nº 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos**. São Paulo: DIEESE, 2016. Disponível em <http://bit.ly/2TLe2q2>. Acesso em 20 dez.2018.

DERBLI, Felipe. **O princípio da proibição do retrocesso social na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2017.

DIAS, Fernando Álvares Correia. **O Controle Institucional das Despesas com Pessoal**. Brasília: Senado Federal, Fevereiro/2009. Disponível em: <https://bit.ly/21FSnPg>. Acesso em 02. nov.2018.

DIAS, Marco Antonio. James Buchanan e a “Política” na escolha pública. **Revista Estratégica**, v. 10, n. 1, p.23-45, 2013.

DOMINGUES, Paulo Sérgio. A autonomia administrativa e financeira dos serviços dos Tribunais como garantia e reforço da independência do Poder Judiciário – aspectos da realidade brasileira e sua inserção no contexto internacional. **Revista da Ajufe**, v. 21, n. 75/76, p. 471-478, jan./jun. 2004.

ENZWEILER, Romano José. O princípio da autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Forense**, ano 99, vol. 368, p. 165-182, jul-ago/2003.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. **Responsabilidade Fiscal: aspectos polêmicos**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

FURTADO, J.R. CALDAS. **Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

GALBRAITH, John Kenneth. **1929: A grande crise**. Tradução de Clara A. Colotto. São Paulo: Larousse do Brasil, 2010.

GALDINO, Flávio. O custo dos direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo. (Org.). **Legitimação dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

GAMA NETO, Ricardo Borges. **Refém, Cenoura ou Porrete: Federalismo, Comportamento Fiscal e Ciclo Político**. 2007. 208 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

GOBETTI, Sérgio Wulff. **Regras Fiscais no Brasil e na Europa: Um Estudo Comparativo e Propositivo**. Texto para discussão 2018. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

GOIÁS. **Emenda Constitucional nº 54, de 02 de junho de 2017**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para limitar os gastos correntes dos Poderes do Estado e dos órgãos governamentais autônomos, até 31 de dezembro de 2026. Goiânia, GO: Assembleia Legislativa, 2017. Disponível em <http://bit.ly/2E7ZsUe>. Acesso em: 6 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 55, de 12 de setembro de 2017**. Altera o inciso IX do art. 92 da Constituição Estadual, os arts. 41 e 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Goiânia, GO: Assembleia Legislativa, 2017. Disponível em <http://bit.ly/2IaCRKu>. Acesso em: 6 fev. 2019.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GICO JR, Ivo T. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. **Economic Analysis of Law Review**, v. 1, n. 1, p. 7-33, 2010.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. Orçamento e autonomia financeira do Poder Judiciário. In: CONTI, José Maurício; (Coord.). **Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas**. Rio de Janeiro: São Paulo, 2017.

HENIFF, Bill. **Budget Enforcement Procedures: Senate's Pay-As-You-Go (PAYGO) Rule**. Congressional Research Service, Library of Congress, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2THCicl>. Acesso em: 05 mar.2018.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **El costo de los derechos: Por qué la libertad**

**depende de los impuestos.** Tradução de Stella Mastrangelo. 1. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2012.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. **Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 24.** Brasília: Instituição Fiscal Independente, jan/2009. Disponível em: <http://bit.ly/2E8S4Yz>. Acesso em: 05 fev.2019.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Fiscal Rules at a Glance.** Washington, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2SvPmoG>. Acesso em: 09 mar.2018.

\_\_\_\_\_. **IMF Fiscal Monitor: Tackling Inequality.** Washington, Outubro/2017, 130 p. Disponível em: <https://bit.ly/2ypO2sX>. Acesso em: 04 mar.18.

KEYNES, John Maynard. Economy. In: **Essays in persuasion.** Londres: Macmillan, 1933.

\_\_\_\_\_. **Teoria do emprego, do juro e da moeda.** Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Editora Atlas, 1992.

LEAL, Roger Stiefelmann. **Direitos sociais e a vulgarização da noção de direitos fundamentais.** Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ppgd/doutrina/leal2.htm>. Acesso em: 30 dez.2018.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Curso de Finanças Públicas: uma abordagem contemporânea.** São Paulo: Atlas, 2015.

\_\_\_\_\_. Novo Regime Fiscal: implicações, dificuldades e o papel do TCU. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 19, n. 103, maio/jun. 2017. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=247798>. Acesso em 03 dez.2018.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, 2017.

MATO GROSSO. **Emenda Constitucional nº 81, de 23 de novembro de 2017.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual, para instituir o Regime de Recuperação Fiscal, e dá outras providências. Cuiabá, MT: Assembleia Legislativa, 2017. Disponível em: <http://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/ec-81-2017.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2019.

MENDES, Marcos. A política de pessoal do governo federal. In: SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. (Org.). **Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade.** Rio de Janeiro: Record, 2016.

\_\_\_\_\_. **Por que o Brasil cresce pouco?: desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro.** Elsevier Brasil, 2014.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais, de 21 de setembro de 1989.** Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <http://bit.ly/2UOvUjM>. Acesso em 16 jan.2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 22.742, de 12 de dezembro de 2017.** Autoriza o Poder Executivo a celebrar

termos aditivos aos contratos firmados com a União, com base na Lei federal nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e na Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, para adoção das condições estabelecidas pela Lei Complementar federal nº 156, de 28 de dezembro de 2016. Belo horizonte, MG: Assembleia Legislativa, 2017. Disponível em <http://bit.ly/2X7ePnk>. Acesso em: 7 fev. 2019.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento - MTO**. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2017.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. Tradução de Cristina Murachco. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MÜLLER, Friedrich. Tesis acerca de la estructura de la norma jurídica. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 11, n. 15, p. 364-378, 2013.

NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da (Coord.). **Sustentabilidade fiscal em tempos de crise**. Coimbra: Almedina, 2011.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. A lei de responsabilidade fiscal e seus princípios jurídicos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 221, p. 71-93, 2000.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. 1. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal: Direito, Orçamento e Finanças Públicas**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. **Gastos Tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Outubro/2014, Disponível em: <https://bit.ly/2GpHxug>. Acesso em: 09 mar.2018.

PERTENCE, Sepúlveda. O Controle de Constitucionalidade das Emendas Constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal: crônica de jurisprudência. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 9, 2007. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=172>. Acesso em 4 nov.2018.

PIAUI. **Emenda Constitucional nº 47, de 26 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual, para instituir o Novo Regime Fiscal. Teresina, PI: Assembleia Legislativa, 2016. Disponível em: [http://servleg.al.pi.gov.br:9080/ALEPI/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/4278\\_texto\\_integral](http://servleg.al.pi.gov.br:9080/ALEPI/sapl_documentos/norma_juridica/4278_texto_integral). Acesso em: 6 fev. 2019.

PINHEIRO, Alexandre Sousa. A jurisprudência da crise: Tribunal Constitucional português (2011-2013). **Observatório da Jurisdição Constitucional**, n. 1, 2014. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/viewFile/961/641>. Acesso em 22 dez.2018.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Informe sobre Desarrollo Humano 2016**. Nova Iorque, 2016, 286 p. Disponível em: <https://bit.ly/2rsm8Zc>. Acesso em:

07 fev.2019.

PORTUGAL. **Lei nº 66-B, de 31 de dezembro de 2012.** Orçamento do Estado para 2013. Lisboa: Assembleia da República, 2012. Disponível em: <http://bit.ly/2DxYa3d>. Acesso em 27 dez.2018.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Processo nº 6/83.** Relator Conselheiro Vital Moreira, 11/04/1984. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19840039.html>. Acesso em 3 fev.2018.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Processo nº 768/02.** Relator Conselheiro Luís Nunes de Almeida, 19/12/2002. Disponível em: <http://bit.ly/2GBB8LW>. Acesso em: 27 dez.2018.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Processo nº 176/09.** Relator Conselheiro João Cura Mariano, 06/01/2010. Disponível em: <http://bit.ly/2WZhyPF>. Acesso em: 27 dez.2018.

PORTUGAL, Tribunal Constitucional. **Processo nº 72/11.** Relator Conselheiro Joaquim de Sousa Ribeiro, 21/09/2011. Disponível em: <http://bit.ly/2SNkkR>. Acesso em: 22 dez.2018.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Processos nº 2/2013, 5/2013, 8/2013 e 11/2013.** Relator Conselheiro Carlos Fernandes Cadilha, 05/04/2013. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130187.html>. Acesso em 27.dez.2018.

RAMOS, Itamar de Ávila; BUSSINGER, Elda Coelho de Azevedo. **Princípio da vedação de retrocesso e financiamento da seguridade social no Brasil.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça.** Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo, Martins Fontes, 1997.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 7.483, de 8 de novembro de 2016.** Reconhece o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira declarado pelo Decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Legislativa, 2016. Disponível em <https://bit.ly/2GCjdVr>. Acesso em: 7 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.698, de 28 de setembro de 2017.** Autoriza o Poder Executivo a celebrar termos aditivos ao contrato firmado com a União, com base na Lei Federal nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, para adoção das condições estabelecidas pela Lei Complementar federal(...). Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Legislativa, 2017. Disponível em <http://bit.ly/2I5Mdaj>. Acesso em: 7 fev.2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. **Processo nº 113.304-9/2018,** Relator Conselheiro-Substituto Marcelo Verdini Maia, 30/05/2018. Disponível em: <https://bit.ly/2tkVUrg>. Acesso em: 12 nov.2018.

ROCHA, Celso Alexandre Amorim. **A despesa total com pessoal na ótica da STN e dos tribunais de contas estaduais e municipais.** Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em <https://bit.ly/2N6qpuk>. Acesso em: 02 nov.2018.

SALVARANI, Giuliano Cardoso. Entre bêbados e equilibristas: o contexto de reformas

institucionais no orçamento brasileiro entre a Constituição de 1988 e a Emenda Constitucional nº 95/2016 à luz do Direito Financeiro. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RDDFE**, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, set./fev. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

\_\_\_\_\_. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo latino-americano. **Rev. TST**, Brasília, vol. 75, nº 3, p. 116-149, jul/set 2009, p. 132-133.

SCHAECHTER, Andrea *et al.* **Fiscal rules in response to the crisis – toward the ‘next-generation’ rules. A new dataset**. IMF Working Paper, WP/12/18, 2012, p. 27. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>. Acesso em: 10 dez.2018.

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal – 3º quadrimestre de 2016**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2S0tBQo>. Acesso em 12 nov.2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal – 1º quadrimestre de 2018**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2GndbIW>. Acesso em 12 nov.2018.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Arrecadação dezembro 2012**. Brasília: Secretaria da Receita Federal. Disponível em: <https://bit.ly/2RY6n62>. Acesso em 06 mar.2018.

\_\_\_\_\_. **Demonstrativo dos gastos tributários PLOA 2017**. Brasília: Secretaria da Receita Federal, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2ck0Cje>. Acesso em: 09 mar.2018.

\_\_\_\_\_. **Desoneração da folha – estimativa de renúncia – ano 2012**. Brasília: Secretaria da Receita Federal. Disponível em: <https://bit.ly/2WZeZNx>. Acesso em 06 mar.2018.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DO CEARÁ. **Relatório de Acompanhamento dos contratos de gestão 2017 – 2º semestre de 2017**. Fortaleza: Secretaria de Planejamento e Gestão, 2017. Disponível em <https://bit.ly/2tkVPns>. Acesso em 07 nov.2018.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Boletim de Finança dos Entes Subnacionais – 2018**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2qMcJtT>. Acesso em: 02.dez.2018.

\_\_\_\_\_. **Manual de Demonstrativos Fiscais**. 9. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2N3LMfQ>. Acesso em: 04 nov.2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal – 3º quadrimestre de 2017**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2BuXNGs>. Acesso em: 02 nov.2018.

\_\_\_\_\_. **Resultado do Tesouro Nacional – dezembro de 2017**. Brasília, 2018. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>. Acesso em 07.dez.2018.

\_\_\_\_\_. **Resultado do Tesouro Nacional – dezembro de 2018**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/1wd5aa0>. Acesso em 08 fev.2018.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 15, n. 2, p. 22-40, 2017.

SENADO FEDERAL. **Resolução 40/2001**. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, 2001. Disponível em: <http://bit.ly/2DsNaUA>. Acesso em 18 dez.2018.

SILVA, Jorge Pereira. Justiça intergeracional: entre a política e o direito constitucional. In: SILVA, Jorge Pereira da; RIBEIRO, Gonçalo de Almeida (Coord.). **Justiça entre gerações: perspectivas interdisciplinares**. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, p. 127-128.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Suzana Tavares da. Sustentabilidade e solidariedade em tempos de crise. In: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da (Coord.). **Sustentabilidade fiscal em tempos de crise**. Coimbra: Almedina, 2011.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SOARES, Hector Cury. O novo regime fiscal e o direito fundamental à saúde: violação da progressividade e da proibição de retrocesso. **Espaço Jurídico: Journal of Law [EJLL]**, Joaçaba, v. 19, n. 1, p. 201-216, 2018.

SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de. Tratado de estabilidade fiscal europeu, soberania e o (re)desenho constitucional do orçamento. **Revista da Agu**, Brasília, v. 13, n. 39, p. 309-331, 2014.

SOUZA, Saulo Santos de. **A fria austeridade das regras fiscais resiste ao calor das urnas? Oportunismo fiscal e contabilidade criativa nos estados brasileiros**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciqueira. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Editora NDJ, 2002.

TULLOCK, Gordon; BRADY, Gordon L.; SELDON, Arthur. **Government failure: a primer in public choice**. Washington: Cato Institute, 2002.

UNIÃO EUROPEIA. **Resolução do Conselho Europeu sobre o Pacto de Estabilidade e Crescimento, de 17 de junho de 1997**. Amsterdã: União Europeia. Disponível em: <https://bit.ly/2DyKrsS>. Acesso em: 12 dez.2018.

\_\_\_\_\_. **Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União Econômica e Monetária, de 2 de março de 2012**. Bruxelas: União Europeia. Disponível em: <https://bit.ly/2R XR5Oq>. Acesso em 10 dez.2018.

VALLE, Vanice Lírio do. Novo Regime Fiscal, autonomia financeira e separação de poderes:



uma leitura em favor de sua constitucionalidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 4, n. 1, p. 227-258, 2017.

VASCONCELOS FILHO, José Aécio. **A teoria da escolha pública e o problema do desequilíbrio fiscal no Brasil** Boletim Conteúdo Jurídico n. 844 de 10/03/2018 (ano X). Disponível em: <https://bit.ly/2TLaxzZ>. Acesso em: 14 mar.2018.

VIEIRA, Fabiola Sulpino; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá e. **Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. Brasília, IPEA, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2dInQ4j>. Acesso em: 05 dez.2018.

VIEIRA JÚNIOR, Ronaldo Jorge Araújo. **As inconstitucionalidades do “novo regime fiscal” instituído pela PEC nº 55, de 2016 (PEC nº 241, de 2016, na Câmara dos Deputados)**. Brasília: Senado Federal, 2016, p. 9. Disponível em: <https://bit.ly/2ekoG6m>. Acesso em: 07 fev.2019.