Especulações sobre mudanças no orçamento do ministro Guedes

O Ministro da Economia Paulo Guedes foi entrevistado pelo jornal O Estado de São Paulo[1] acerca de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que está sendo elaborada com mudanças no federalismo fiscal e no orçamento, e afirmou que "são os representantes do povo reassumindo o controle orçamentário. É a desvinculação, a desindexação, a desobrigação e a descentralização dos recursos das receitas e das despesas. Isso chegou até a ser veiculado como plano B, caso não fosse aprovada a reforma da Previdência, lá atrás, mas são dois projetos diferentes".

A ideia do ministro teoricamente tem seus méritos, pois visa ampliar o espaço de liberdade do legislador orçamentário, permitindo que os parlamentares decidam integralmente no que gastar o dinheiro público arrecadado. Da forma como hoje se encontra engessado o orçamento, deputados e senadores podem decidir sobre muito pouco. Os números são do próprio Ministro: "Os políticos vão entender que, em vez de discutir R$ 15 milhões ou R$ 5 milhões de emendas, vão discutir R$ 1,5 trilhão de orçamento da União, mais os orçamentos dos municípios e dos Estados".

Enquanto o texto não vem a lume, é pertinente *especular* sobre a constitucionalidade dessas medidas. A Constituição Financeira permite fazer o que pretende o Ministro? Ele mencionou que a PEC alterará diversas figuras peculiares ao direito financeiro: (1) "desvinculação", (2) "desindexação", (3) "desobrigação" e (4) "descentralização dos recursos das receitas e das despesas". Analisemos se é *juridicamente possível* ser feito o que pretende o Ministro.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Desvincular implica em retirar o liame jurídico que une certa receita a uma determinada despesa. Dois grupos de despesas se destacam nesse rol, ambos envolvendo gastos sociais: saúde e educação. O montante *vinculado* para gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino corresponde ao mínimo de 18% para a União e 25% para Estados e Municípios, sobre a receita resultante de impostos e transferências (art. 212, parág. 3º, CF)[2]. E para a saúde o montante vinculado é de, no mínimo, 15% da receita corrente líquida da União e dos Municípios, e 12% dos Estados (art. 198, parág. 2º, CF c/c arts. 6º e 7º da Lei Complementar 141/12).

Observe-se que mesmo a *vinculação* acima descrita está relacionada à uma *indexação*, pois durante vinte anos esses gastos sociais estão limitados à variação anual do IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Ampliado, por força do "novo regime fiscal" instituído pelos art. 106 e seguintes inseridos no ADCT pela EC 95. Durante esse período vigorará apenas a *indexação* para o montante de gastos e não exatamente a *vinculação*, caso seja maior o resultado advindo desta.

Entendo que neste ponto há uma *cláusula pétrea* que impede a *desvinculação* pretendida pelo Ministro, pois o art. 60, parág. 4º, IV, CF, determina que não será sequer objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir direitos e garantias individuais. Ora, os direitos sociais para serem efetivos necessitam de recursos financeiros – o constituinte criou essas *vinculações* para que, no mínimo, fosse reservado valor nos percentuais acima indicados para as despesas com educação e saúde públicas, pois, sem isso, os direitos deixam de existir em concreto.

Basta sair do âmbito público para compreender com facilidade – experimente não pagar a escola privada de seus filhos ou o plano de saúde da família e veja se tais direitos *comprados* por você remanescem íntegros; seguramente isso não ocorrerá. Pois bem, no âmbito da saúde e da educação *públicas* é o mesmo. Se o governo não alocar dinheiro, o direito deixa de existir. Logo, *desvincular* essas fontes de recursos públicos será violar uma cláusula pétrea da Constituição, e seguramente o STF será acionado para que o texto maior seja respeitado. Se desvincular resolvesse, os mais de 20 anos de DRU – Desvinculação de Receitas da União, agora reforçada pelos similares estaduais e municipais, teriam solucionado todos os problemas do país.

Por outro lado, *desindexar* será deixar os direitos sociais submergirem na inflação, ficando os valores atribuídos sem nenhuma rede de proteção e enfraquecendo o que denomino de *orçamento mínimo social* [3], conceito semelhante ao que Élida Pinto denomina de *microssistema de proteção de direitos.*[4] Isso acarretará desproteção social, o que é inconstitucional, pois violará, dentre outras normas, o art. 3º, III, CF.

Não vivêssemos em um país com abissais desigualdades sociais, seria possível cogitar a *desindexação* e a *desvinculação* tal como pretendidas, mas, em concreto, será deixar ainda mais desprotegida a parcela de miseráveis que vivem em nossa sociedade.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Situação mais complexa enfrentará a proposta do Ministro de realizar uma *desobrigação* no orçamento. Tudo indica que ele pretende fazer com que os gastos obrigatórios deixem de ser obrigatórios. Os dois principais gastos obrigatórios dos governos (federal, estadual e municipal) são com pessoal (incluindo previdência) e no pagamento do serviço da dívida pública.

A redução de gastos previdenciários está em debate na Câmara dos Deputados, o que afasta a possibilidade de vir a ser tratada nessa nova PEC.

A redução dos gastos com pessoal na ativa pode vir a estar na nova PEC, mas, em que consistirá? A hipótese de redução de cargos em comissão, funções de confiança e exoneração de servidores não estáveis já está prevista no art. 169, parág. 3º, CF. A perda de cargo de servidores estáveis também está prevista no mesmo artigo, parág. 4º, embora penda a edição de lei federal a respeito (art. 169, parág. 7º, CF). Ocorre que tais procedimentos se vinculam ao que determina o *caput*, isto é, só podem ocorrer para redução dos gastos com pessoal visando o retorno aos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A possibilidade de redução proporcional dos salários com adequação dos vencimentos à nova carga horária é prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 23, §2º), mas está suspensa por força de liminar concedida na ADI-MC 2238, cujo julgamento está em curso no STF, sob relatoria do min. Alexandre de Moraes[5]. Logo a PEC não deve seguir essa trilha, qualquer que seja o resultado do julgamento.

Será que o ministro pretende encaminhar algo mais radical, como, por exemplo, acabando com a estabilidade dos servidores públicos ou a irredutibilidade de seus vencimentos? É aguardar para ver e, se vier nesse sentido, observar a enxurrada de ações judiciais a respeito, sob os mais variados argumentos, que não cabe aqui dissecar. O STF seguramente terá muito trabalho.

Por outro lado, dentre as despesas obrigatórias está o *serviço da dívida*. Consta que quase metade da arrecadação federal é gasta com esse item orçamentário. O "novo regime fiscal" criado pela EC 95 silenciou a respeito. Permanecerá o novo governo também em silêncio quanto a esse aspecto do tema, que tem dominado toda a atuação governamental há tantos anos?[6]

O último item mencionado pelo Ministro em sua entrevista diz respeito à "descentralização dos recursos das receitas e das despesas". Aqui parece que será proposto um novo desenho de *pacto federativo*, com transferência de encargos aos Estados e Municípios, junto com a correspondente fonte de receitas. Penso ser difícil fazer tal arquitetura jurídica sem uma *reforma tributária* que contemple tal transferência de receitas. Alguma proposta pontual pode até surgir, mas será uma *meia sola* a aguardar a verdadeira reordenação da arrecadação nos diferentes níveis federativos no Brasil.

Embora o papel aceite tudo, a Constituição não é apenas uma *folha de papel* onde estão expostos *os fatores reais do poder*, como apontou Ferdinand Lassale em 1862[7]. Essa tese foi revisitada por Konrad Hesse, em 1959, pontificando existir uma *força normativa na Constituição*[8]. A despeito disso, constata-se que no Brasil atual os atuais *fatores reais de poder* ainda possuem grande influência na definição da interpretação constitucional[9].

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Será que conseguiremos fazer prevalecer aquilo que Lenio Streck denomina de "núcleo de modernidade tardia não cumprida"[10], pelo menos no âmbito do *orçamento mínimo social*? A doutrina jurídica tem que estar atenta ao eventual *gap* entre o que determinam as normas e a interpretação que delas é feita, e, se for o caso, apontar os erros e buscar corrigir rotas.

Como se vê, são apenas especulações sobre a riquíssima entrevista concedida pelo Ministro, com ideias que esbarram em vários *limitadores* da atual Constituição Financeira nacional. Confesso que estou curioso para ver o texto que será efetivamente proposto, e como será lido pelos grupos que compõem os fatores reais de poder no Brasil atual, pois seguramente redefinirá o futuro deste país.

---

[1] Entrevista concedida em 10/03/2019 aos repórteres Adriana Fernandes, José Fucs e Renata Agostini, intitulada “Os políticos tem que controlar 100% do orçamento”, disponível em https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,os-politicos-tem-de-controlar-100-do-orcamento,70002749472

[2] Já existem algumas Ações Diretas de Inconstitucionalidade discutindo algumas despesas que são inseridas nesse montante e que não se caracterizam como despesas com educação – ver, por todos, o texto “Pagamento de aposentadoria é despesa com educação?”, disponível em https://www.conjur.com.br/2017-jun-13/contas-vista-pagamento-aposentadoria-despesa-educacao.

[3] Orçamento mínimo social garante a execução de políticas públicas, disponível em https://www.conjur.com.br/2014-mai-20/orcamento-minimo-social-entre-liberdade-vinculacao.

[4] Um microssistema de tutela do custeio dos direitos sociais nos protege, disponível em https://www.conjur.com.br/2016-nov-08/contas-vista-microssistema-tutela-custeio-direitos-sociais-protege

[5] Sobre o tema, ver *Pode ser reduzido o salário do servidor público? O ano 2018 e um olhar para 2019*, disponível em https://www.conjur.com.br/2018-dez-25/contas-vista-reduzido-salario-servidor-publico-ano-2018-olhar-2019.

[6] Sobre o tema ver *O que vale mais: a Constituição ou o Anexo de Metas Fiscais da LRF*?, disponível em https://www.conjur.com.br/2016-nov-29/contas-vista-vale-constituicao-ou-anexo-metas-fiscais-lrf

[7] Lassale, Ferdinand. O que é uma Constituição? Tradução de Walter Stönner. São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 1933.

[8] Hesse, Konrad. *A força normativa da Constituição.* Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1991. p. 10.

[9] Desenvolvi essa ideia no livro *Orçamento Republicano e Liberdade Igual*, Ed. Fórum, 2018, itens 3.5 e 3.7.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

[10] Streck, Lenio. Jurisdição constitucional e hermenêutica – Uma nova crítica do direito. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 134 e 139.

Meta Fields

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.