

---

## Francisco Silveira: PECs retiram foco social do Direito Financeiro

No início do mês de novembro, o governo enviou ao Congresso Nacional um pacote de medidas econômicas que integram o Plano Mais Brasil e que pretendem transformar o Estado brasileiro. Estão incluídas a PEC 187/2019, denominada de PEC dos Fundos Públicos; a PEC 186/2019, batizada de PEC da Emergência Fiscal; e a PEC 188/2019, chamada de PEC do Pacto Federativo. Entre as mudanças propostas, destacam-se as seguintes:

- 1) Extinção dos fundos públicos que não forem ratificados e exigência de lei complementar para criação de novos;
- 2) Alterações diversas nas despesas com pessoal, a exemplo da redução temporária da jornada de trabalho dos servidores, com alteração proporcional dos subsídios e vencimentos, suspensões da progressão e promoção funcional e de outros atos que impliquem aumento de despesas;
- 3) Instituição de um Conselho Fiscal da República para coordenação da política fiscal e preservação da sustentabilidade financeira;
- 4) Extinção dos municípios de até cinco mil habitantes que não comprovem sustentabilidade financeira;
- 5) Substituição do plano plurianual por um orçamento plurianual;
- 6) Alterações nos orçamentos mínimos de saúde e educação: os entes podem considerar o excedente ao mínimo da educação para fins do atendimento do gasto mínimo da saúde, e vice-versa;
- 7) Limitações à possibilidade de endividamento dos entes subnacionais com apoio da União;
- 8) Restrição a novos benefícios ou incentivos de natureza tributária, de modo a conservá-los em patamar inferior a 2% do PIB, bem como reavaliação dos incentivos ou benefícios a cada quatro anos;
- 9) Mecanismos de estabilização e ajuste fiscal relacionados ao descumprimento da regra de ouro: possibilidade de que o Congresso autorize, no momento da aprovação da lei orçamentária ou no curso do exercício, o descumprimento da regra de ouro (realização de operações de crédito em montante superior às despesas de capital), hipótese em que passa a ser vedada uma série de medidas de aumento de despesas com pessoal, seja por concessão de vantagem, aumento ou reajuste de salários, seja por criação de cargos, novas contratações, seja por criação ou majoração de auxílios, aumento de benefícios. Na mesma hipótese fica vedada a criação de despesa obrigatória e a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória, bem como a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. Na mesma situação, fica também vedada a correção pela inflação permitida pelo “teto de gastos” (novo regime fiscal) recentemente aprovado;
- 10) Submissão do cumprimento de decisões judiciais que impliquem despesa, em face de suficiente previsão de dotação orçamentária;

11) Constitucionalização do contingenciamento de despesas quando houver risco ao cumprimento das metas fiscais; e

12) Exigência de observância, na promoção dos direitos sociais, do equilíbrio fiscal intergeracional.

O primeiro dos itens mencionados (revisão dos fundos) está naturalmente na PEC dos Fundos Públicos. As demais alterações estão divididas entre as duas outras PECs, sendo que grande parte das mudanças propostas pela PEC da Emergência também estão na PEC do Pacto Federativo. Há uma estratégia política para o envio de ambas concomitantemente, já que, inicialmente, a ideia do governo é aprovar a PEC Emergencial (ainda no corrente ano de 2019). Ou seja, de um conjunto de medidas para controle do gasto público, grande objetivo das propostas, algumas são consideradas emergenciais, de modo a “abrir espaço orçamentário” já no próximo ano.

Analisando mais detidamente a PEC da emergência fiscal, nota-se que referida proposta anuncia em seu preâmbulo alterações tanto no texto permanente quanto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Embora seja emergencial, a proposta dispõe não apenas sobre medidas transitórias, mas trata de “medidas permanentes”, ambas voltadas ao “controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal”.

É simbólico que as medidas emergenciais, com pretensão de aprovação *express*, promovam alterações tão profundas na Constituição Financeira, incluindo o artigo 37 (que trata da administração pública) e o capítulo das finanças públicas e do orçamento (veja [aqui](#) e [aqui](#)). O alegado contexto de emergência econômica aparece como justificativa plausível para uma transformação constitucional profunda e com risco de aprovação apressada.

A justificativa de emergência econômica[1], conforme Giorgio Agamben, Oren Gross, William E. Scheuerman, Leda Paulani e Gilberto Bercovici (ou de emergência fiscal, como denominado pelo governo), a partir da qual são impostas alterações na Constituição, está naturalizada e representa uma “normalização da exceção” ou uma “emergência permanente”, como apontam autores em diferentes âmbitos. Aliás, a emergência econômica, ao menos no âmbito do Direito Financeiro, acompanha a própria vigência da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, não é novidade que medidas fiscais emergenciais sejam inseridas nas “disposições transitórias” (ADCT) de forma permanente e promovam transformações profundas no texto. São exemplos a desvinculação das receitas da União (DRU) e o novo regime fiscal (teto de gastos).

A DRU foi inicialmente inserida no texto constitucional transitório em 1994, como o sugestivo nome de Fundo Social de Emergência e deveria vigorar por apenas dois exercícios. Em 1996 transformou-se em Fundo de Estabilização Fiscal, com promessa de durar mais dois anos. A promessa de uma medida emergencial e transitória nunca se cumpriu: nos anos 2000, a medida recebeu o nome de desvinculação das receitas da União (DRU) e vigorará ininterruptamente até 2023, depois das seguidas prorrogações. O objetivo sempre foi o mesmo: desvincular 20% da arrecadação de impostos e contribuições visando “sanear financeiramente a fazenda”, “manter a estabilidade” e não comprometer o equilíbrio fiscal das contas públicas. A DRU atualmente vigente tem percentual maior (30%), tem menos exceções e prevê sua ampliação para estados e municípios (DRE e DRM). O novo regime fiscal ou teto de gastos também

---

está previsto no ADCT (inclusão da Emenda Constitucional 95/2016), e vigorará “transitoriamente” por 20 anos, limitando o crescimento das despesas primárias à variação do Índice Nacional de Preços do Consumidor, ou seja, um teto ao crescimento das despesas a partir da inflação. Destaca-se que não escaparam do teto nem mesmo os orçamentos mínimos de saúde e educação, igualmente previstos na Constituição e instrumento fundamentais de financiamento de dois dos principais direitos fundamentais.

Mas o aspecto emergencial desta PEC (e do conjunto de PECs que integram o Plano Mais Brasil) e das citadas medidas não é o único ponto em comum entre elas. A extinção dos fundos é um passo a mais em relação à extinção das vinculações iniciadas pela DRU. As disposições de redução de despesas da atual PEC (de todos os tipos, inclusive em direitos fundamentais e inclusive decorrentes de decisões judiciais) representam um aprofundamento do teto de gastos. Há uma paulatina transformação constitucional em curso ao longo desses mais de 30 anos de sua vigência.

A questão não é impedir a rediscussão de despesas ou das vinculações, essenciais em qualquer processo orçamentário e intrínsecas ao próprio conflito democrático (veja [aqui](#)). Não se afasta a premissa de que o gasto público pressupõe escolhas trágicas.

No entanto, ao se elevar ao nível constitucional, em nome da emergência, uma série de normas restritivas de direitos e da capacidade de intervenção do Estado, parece-nos haver uma escolha (trágica) distante daquela feita pelo constituinte originário. As medidas sugeridas nas PECs representam restrições drásticas ao Estado Social de Direito pensado pela Constituição de 1988. Pouco a pouco (ou nem tão pouco assim), impõe-se uma reordenação dos objetivos constitucionais ou, como já foi dito nesta **ConJur**, dá-se um salto em direção ao Estado mínimo, contrariamente à opção do constituinte (Lenio Streck) e “desmantela-se completamente o modelo constitucional” (Fernando Facury Scaff (veja [aqui](#))).

Não se discute a real existência de uma emergência, mas se as mudanças cabem dentro do desenho constitucional original (veja [aqui](#)) ou quem paga a conta dos ajustes, de efeitos permanentes.

A justificativa constante na PEC da emergência aponta explicitamente as reformas realizadas (como a do teto de gastos) como essenciais para se chegar ao realismo fiscal, e se coloca como o “sopro da confiança da classe produtiva dos investidores para acionar as engrenagens do crescimento econômico”. A PEC representaria assim “o passo fundamental para tornar o Brasil de novo um país *investment grade*, conseqüentemente, polo de atração de investimentos estrangeiros” (justificação constante da proposta).

Diante de tais justificativas, cumpre questionar: chegaremos ao realismo fiscal a partir de qual realidade material? A situação que ora se desenha se enquadra bem nas críticas feitas pelo sociólogo alemão Wolfgang Streeck (em *Tempo comprado*) às reformas neoliberais do denominado Estado endividado. Nessa perspectiva, os Estados democráticos se movem entre duas classes: a dos cidadãos, que buscam fazer valer seus direitos cívicos, amparados em uma justiça social; e a dos credores, que buscam garantir que a cada crise haverá prioridade sobre seus interesses em detrimento dos direitos dos cidadãos, por exemplo, a partir da prioridade do serviço da dívida em relação à prestação de serviços de interesse geral, a partir da busca por estabelecer confiança aos mercados (ou seja, uma justiça de mercado).

As PECs darão o sopro de confiança aos credores e pretendem permitir um país *investment grade*, mas aos cidadãos restará aguardar pacientemente as promessas constitucionais de 1988. Será sustentável um

crescimento econômico sem redução das desigualdades? Essa é a disputa central do Direito Financeiro brasileiro contemporâneo.

As novas medidas de emergência, acompanhadas das já consolidadas DRU e do novo regime fiscal, abrem caminho para um novo Direito Financeiro, com submissão dos direitos sociais ao equilíbrio fiscal. Esse novo princípio poderá aparecer explicitamente no parágrafo único do artigo 6º da Constituição, o dispositivo dos direitos sociais. A proposta de introdução de um direito ao equilíbrio fiscal parece representar a constitucionalização da reserva do possível, explicitamente restringindo a concretização do artigo 6º da Constituição, sujeitando-o a conjunturas econômicas.

O prometido Direito Constitucional Financeiro, voltado à igualdade, à garantia dos direitos fundamentais, ao cumprimento dos objetivos de erradicação da pobreza e de redução das desigualdades sociais vai sendo substituído por um Direito Conjuntural Financeiro, voltado ao atendimento da emergência econômica e que flexibiliza permanentemente a garantia dos direitos fundamentais.

Em face de medidas de tamanha transformação, por quanto tempo ainda aguardarão os originais objetivos fundamentais da Constituição? Se é que voltarão a ser buscados em nosso país.

[1] Discuto com maior profundidade tal aspecto em SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. *O estado econômico de emergência e as transformações do Direito Financeiro Brasileiro*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

**Date Created**

28/11/2019