



SENADO FEDERAL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PAUTA DA 39ª REUNIÃO

(2ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura)

**09/11/2016
QUARTA-FEIRA
às 10 horas**

**Presidente: Senador José Maranhão
Vice-Presidente: Senador José Pimentel**



Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

**39ª REUNIÃO, ORDINÁRIA, DA 2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 55ª
LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 09/11/2016.**

39ª REUNIÃO, ORDINÁRIA

Quarta-feira, às 10 horas

SUMÁRIO

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	PEC 55/2016 - Não Terminativo -	SEN. EUNÍCIO OLIVEIRA	9
2	PEC 10/2013 - Não Terminativo -	SEN. RANDOLFE RODRIGUES	277

(1)(2)(3)(4)(5)(8)(9)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ

PRESIDENTE: Senador José Maranhão

VICE-PRESIDENTE: Senador José Pimentel

(27 titulares e 27 suplentes)

TITULARES	SUPLENTE		
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PDT, PT)			
Jorge Viana(PT)(15)	AC (61) 3303-6366 e 3303-6367	1 Lídice da Mata(PSB)(60)(57)(54)	BA (61) 3303-6408
Gleisi Hoffmann(PT)	PR (61) 3303-6271	2 Lasier Martins(PDT)(35)(64)(65)(16)	RS (61) 3303-2323
José Pimentel(PT)	CE (61) 3303-6390 / 6391	3 Lindbergh Farias(PT)	RJ (61) 3303-6427
Fátima Bezerra(PT)	RN (61) 3303-1777 / 1884 / 1778 / 1682	4 Angela Portela(PT)	RR (61) 3303.6103 / 6104 / 6105
Humberto Costa(PT)	PE (61) 3303-6285 / 6286	5 Zeze Perrella(PTB)	MG (61) 3303-2191
Telmário Mota(PDT)(64)	RR (61) 3303-6315	6 Paulo Paim(PT)	RS (61) 3303-5227/5232
Benedito de Lira(PP)	AL (61) 3303-6148 / 6151	7 Ivo Cassol(PP)	RO (61) 3303.6328 / 6329
Ciro Nogueira(PP)(32)(36)	PI (61) 3303-6185 / 6187	8 Ana Amélia(PP)	RS (61) 3303 6083
Maioria (PMDB)			
Eunício Oliveira(PMDB)(62)(59)	CE (61) 3303-6245	1 Roberto Requião(PMDB)	PR (61) 3303-6623/6624
Edison Lobão(PMDB)	MA (61) 3303-2311 a 2313	2 Romero Jucá(PMDB)(40)(69)	RR (61) 3303-2112 / 3303-2115
Marta Suplicy(PMDB)(39)(43)	SP (61) 3303-6510	3 Garibaldi Alves Filho(PMDB)(13)	RN (61) 3303-2371 a 2377
Eduardo Braga(PMDB)(49)(51)	AM (61) 3303-6230	4 Waldemir Moka(PMDB)	MS (61) 3303-6767 / 6768
Simone Tebet(PMDB)	MS (61) 3303-1128/1421/3016/3153/4754/4842/4844/3614	5 Dário Berger(PMDB)	SC (61) 3303-5947 a 5951
Valdir Raupp(PMDB)(13)	RO (61) 3303-2252/2253	6 Rose de Freitas(PMDB)	ES (61) 3303-1156 e 1158
Jader Barbalho(PMDB)(18)(22)	PA (61) 3303.9831, 3303.9832	7 Hélio José(PMDB)(44)(38)	DF (61) 3303-6640/6645/6646
José Maranhão(PMDB)	PB (61) 3303-6485 a 6491 e 6493	8 Raimundo Lira(PMDB)(20)	PB (61) 3303.6747
Bloco Social Democrata(PSDB, PV, DEM)			
José Agripino(DEM)	RN (61) 3303-2361 a 2366	1 Aloysio Nunes Ferreira(PSDB)(23)(17)	SP (61) 3303-6063/6064
Ronaldo Caiado(DEM)	GO (61) 3303-6439 e 6440	2 Alvaro Dias(PV)	PR (61) 3303-4059/4060
Aécio Neves(PSDB)(23)(17)	MG (61) 3303-6049/6050	3 Ataídes Oliveira(PSDB)	TO (61) 3303-2163/2164
Ricardo Ferraço(PSDB)(39)(6)(19)(24)	ES (61) 3303-6590	4 Sérgio Petecão(PSD)(71)(34)(63)(46)(33)	AC (61) 3303-6706 a 6713
Antonio Anastasia(PSDB)	MG (61) 3303-5717	5 Davi Alcolumbre(DEM)(31)(7)	AP (61) 3303-6717, 6720 e 6722
Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia(PPS, PSB, PCdoB, REDE)			
Antonio Carlos Valadares(PSB)	SE (61) 3303-2201 a 2206	1 Vanessa Grazziotin(PCdoB)	AM (61) 3303-6726
Roberto Rocha(PSB)(68)	MA (61) 3303-1437/1435/1501/1503/1506 a 1508	2 João Capiberibe(PSB)(21)(29)	AP (61) 3303-9011/3303-9014
Randolfe Rodrigues(REDE)	AP (61) 3303-6568	3 Lúcia Vânia(PSB)(41)(61)	GO (61) 3303-2035/2844
Bloco Moderador(PTB, PSC, PRB, PR, PTC)			
Eduardo Amorim(PSC)	SE (61) 3303 6205 a 3303 6211	1 Armando Monteiro(PTB)(47)(45)(27)(28)	PE (61) 3303 6124 e 3303 6125
Marcelo Crivella(PR)(56)(66)(67)(53)	RJ (61) 3303-5225/5730	2 Cidinho Santos(PR)(50)(48)(26)(25)	MT 3303-6170/3303-6167
Magno Malta(PR)	ES (61) 3303-4161/5867	3 Vicentinho Alves(PR)(30)	TO (61) 3303-6469 / 6467

- (1) Em 25.02.2015, os Senadores Marta Suplicy, Gleisi Hoffmann, José Pimentel, Fátima Bezerra, Humberto Costa e Acir Gurgacz foram designados membros titulares; e os Senadores Walter Pinheiro, Jorge Viana, Lindbergh Farias, Angela Portela, Zezé Perrella e Paulo Paim como membros suplentes, pelo Bloco de Apoio ao Governo, para compor a CCJ (Of. 3/2015-GLDBAG).
- (2) Em 25.02.2015, os Senadores Eduardo Amorim, Marcelo Crivella e Magno Malta foram designados membros titulares; e os Senadores Douglas Cintra, Blairo Maggi e Elmano Férrer, como membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar União e Força, para compor a CCJ (Of. 04/2015-BLUFOR).
- (3) Em 25.02.2015, os Senadores Antônio Carlos Valadares, Roberto Rocha e Randolfe Rodrigues foram designados membros titulares; e os Senadores Vanessa Grazziotin, João Capiberibe e José Medeiros, como membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia, para compor a CCJ (Of. 05/2015-GLBSD).
- (4) Em 25.02.2015, os Senadores José Agripino e Ronaldo Caiado foram designados membros titulares; e os Senadores Maria do Carmo Alves e Wilder Moraes, como membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Oposição, para compor a CCJ (Ofs. 1 a 5/2015-GLDEM).
- (5) Em 26.02.2015, os Senadores Aécio Neves, Alvaro Dias e Antônio Anastasia foram designados membros titulares; e os Senadores Aloysio Nunes Ferreira, Ataídes Oliveira e Tasso Jereissati, como membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Oposição, para compor a CCJ (Of. 16/2015-GLPSDB).
- (6) Em 27.02.2015, o Senador José Serra foi designado membro titular pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição ao Senador Alvaro Dias (Of. 25/2015-GLPSDB).

- (7) Em 27.02.2015, o Senador Alvaro Dias foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição ao Senador Tasso Jereissati (Of. 23/2015-GLPSDB).
- (8) Em 02.03.2015, os Senadores Benedito de Lira e Ciro Nogueira foram designados membros titulares; e os Senadores Ivo Cassol e Ana Amélia membros suplentes pelo Partido Progressista, para compor a CCJ (Mem. 27 a 29 e 44/2015-GLDPP).
- (9) Em 04.03.2015, os Senadores Eunício Oliveira, Edison Lobão, Ricardo Ferraço, Romero Jucá, Simone Tebet, Garibaldi Alves Filho, Luiz Henrique e José Maranhão foram designados membros titulares; e os Senadores Roberto Requião, Omar Aziz, Valdir Raupp, Waldemir Moka, Dário Berger, Rose de Freitas e Sérgio Petecão, como membros suplentes, pelo Bloco da Maioria, para compor a CCJ (Of. 011/2015-GLPMDB).
- (10) Em 04.03.2015, o Partido Progressista passa a integrar o Bloco de Apoio ao Governo (Of. 19/2015-GLDBAG).
- (11) Em 18.03.2015, a Comissão reunida elegeu o Senador José Maranhão Presidente deste colegiado (Of. 1/2015-CCJ).
- (12) Em 25.03.2015, a Comissão reunida elegeu o Senador José Pimentel Vice-Presidente deste colegiado (Of. 2/2015-CCJ).
- (13) Em 25.03.2015, o Senador Valdir Raupp foi designado membro titular pelo Bloco Parlamentar da Maioria, em substituição ao Senador Garibaldi Alves Filho, que passa à suplência (Of. 92/2015-GLPMDB).
- (14) Em 31.03.2015, os membros suplentes do Bloco Parlamentar da Oposição passam a ocupar a seguinte ordem: Senadores Aloysio Nunes Ferreira, Alvaro Dias, Ataídes de Oliveira, Maria do Carmo Alves e Wilder Morais (Of. 87/2015-GLPSDB).
- (15) Em 05.05.2015, o Senador Jorge Viana foi designado membro titular pelo Bloco de Apoio ao Governo, em substituição à Senadora Marta Suplicy, que deixou de compor a Comissão (Of. 62/2015-GLDBAG).
- (16) Em 05.05.2015, o Senador Delcídio do Amaral foi designado membro suplente pelo Bloco de Apoio ao Governo, em substituição ao Senador Jorge Viana (Of. 62/2015-GLDBAG).
- (17) Em 08.05.2015, o Senador Aloysio Nunes Ferreira, que ocupava vaga de suplente, foi designado membro titular pelo Bloco da Oposição, em substituição ao Senador Aécio Neves, que deixou de compor a Comissão (Of. 108/2015-GLPSDB).
- (18) Em 11.05.2015, vago em virtude do falecimento do Senador Luiz Henrique, ocorrido em 10.05.2015.
- (19) Em 11.05.2015, o Senador Cássio Cunha Lima foi designado membro titular pelo Bloco da Oposição, em substituição ao Senador José Serra, que deixou de compor a Comissão (Of. 109/2015-GLPSDB).
- (20) Em 12.05.2015, o Senador Raimundo Lira foi designado membro suplente pelo Bloco da Maioria (Of. 152/2015-GLPMDB).
- (21) Em 12.05.2015, a Senadora Marta Suplicy foi designada membro suplente pelo Bloco Socialismo e Democracia, em substituição ao Senador João Capiberibe, que deixou de compor a Comissão (Of. 54/2015-BLSDEM).
- (22) Em 12.05.2015, o Senador Jader Barbalho foi designado membro titular pelo Bloco da Maioria (Of. 153/2015-GLPMDB).
- (23) Em 14.05.2015, o Senador Aécio Neves foi designado membro titular pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição ao Senador Aloysio Nunes Ferreira, que passa a compor a Comissão como suplente (Of. 110/2015-GLPSDB).
- (24) Em 14.05.2015, o Senador José Serra foi designado membro titular pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição ao Senador Cássio Cunha Lima, que deixou de compor a Comissão (Of. 111/2015-GLPSDB).
- (25) Em 08.06.2015, o Senador Fernando Collor foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar União e Força, em substituição ao Senador Blairo Maggi, que deixou de compor a Comissão (Of. 037/2015-BLUFOR).
- (26) Em 16.06.2015, o Senador Blairo Maggi foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar União e Força, em substituição ao Senador Fernando Collor, que deixou de compor a Comissão (Of. 038/2015-BLUFOR).
- (27) Em 18.08.2015, o Senador Fernando Collor foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar União e Força, em substituição ao Senador Douglas Cintra, que deixou de compor a Comissão (Of. 059/2015-BLUFOR).
- (28) Em 02.09.2015, o Senador Douglas Cintra foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar União e Força, em substituição ao Senador Fernando Collor, que deixou de compor a Comissão (Of. 65/2015-BLUFOR).
- (29) Em 09.09.2015, o Senador João Capiberibe foi designado membro suplente pelo Bloco Socialismo e Democracia, em substituição à Senadora Marta Suplicy, que deixa de compor a Comissão (Of. 80/2015-BLSDEM).
- (30) Em 30.09.2015, o Senador Vicentinho Alves foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar União e Força, em substituição ao Senador Elmano Férrer, que deixa de compor a Comissão (Of. 68/2015-BLUFOR).
- (31) Em 30.09.2015, o Senador Davi Alcolumbre foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição ao Senador Wilder Morais, que deixou de compor a Comissão (Of. 105/2015-GLDEM).
- (32) Em 20.10.2015, o Senador Wilder Morais foi designado membro titular pelo Bloco Parlamentar Democracia Progressista, em substituição ao Senador Ciro Nogueira, que deixou de compor a Comissão (Of. 8/2015-GLDPP).
- (33) Em 11/11/2015, a Senadora Maria do Carmo Alves se afastou dos trabalhos da Casa para assumir o cargo de Secretária Municipal da Família e da Assistência Social, da Prefeitura de Aracaju/SE (Of. s/n, de 2015).
- (34) Em 17.11.2015, o Senador Ricardo Franco foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição à Senadora Maria do Carmo Alves (Of. 118/2015-GLDEM).
- (35) Em 08.12.2015, o Senador Telmário Mota foi designado membro suplente pelo Bloco de Apoio ao Governo, em substituição ao Senador Delcídio do Amaral (Of. 140/2015-GLDBAG).
- (36) Torna-se sem efeito a indicação apresentada nos termos do Ofício nº 008/2015-GLDPP.
- (37) Em 16.02.2016, o PV passou a compor o Bloco Parlamentar da Oposição (Of. s/n).
- (38) Em 1º.03.2016, a Senadora Marta Suplicy foi designada membro suplente pelo Bloco da Maioria, em substituição ao Senador Sérgio Petecão (Of. 024/2016-GLPMDB).
- (39) Em 1º.03.2016, o Senador Ricardo Ferraço foi designado membro titular pelo Bloco da Oposição, em substituição ao Senador José Serra, deixando de ocupar vaga de titular pelo Bloco da Maioria (Of. 009/2016-GLPSDB).
- (40) Em 09.03.2016, o Senador Sérgio Petecão foi designado membro suplente pelo Bloco da Maioria, em substituição ao Senador Omar Aziz (Memo. 4/2016-GLPSD).
- (41) Em 05.04.2016, a Senadora Lídice da Mata foi designada membro suplente pelo Bloco Socialismo e Democracia, em substituição ao Senador José Medeiros (Memo. 13/2016-BLSDEM).
- (42) Em 13.04.2016, o Bloco Parlamentar União e Força passou a designar-se Bloco Moderador (Of. nº 13/2016-BLUFOR).
- (43) Em 14.04.2016, a Senadora Marta Suplicy foi designada membro titular pelo Bloco da Maioria (Of. 050/2016-GLPMDB).
- (44) Em 04.05.2016, o Senador Hélio José foi designado membro suplente pelo Bloco da Maioria (Of. 58/2016-GLPMDB).
- (45) Em 09.05.2016, vago em virtude de o Senador Douglas Cintra não exercer mais o mandato devido ao retorno do titular, Senador Armando Monteiro (Of. 1/2016-GSAMON).
- (46) Em 10.05.2016, vago em virtude de o Senador Ricardo Franco não exercer mais o mandato devido ao retorno do titular, Senadora Maria do Carmo Alves (Comunicado Gab. Sen. Maria do Carmo Alves).
- (47) Em 10.05.2016, o Senador Armando Monteiro foi designado membro suplente pelo Bloco Moderador, em vaga anteriormente ocupada pelo Senador Douglas Cintra (Of. 17/2016-BLOMOD).
- (48) Em 13.05.2016, o Senador Blairo Maggi foi nomeado Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (DOU 13/05/2016, Seção 2, p. 1).
- (49) Em 13.05.2016, o Senador Romero Jucá foi nomeado Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (DOU 13/05/2016, Seção 2, p. 3).
- (50) Em 17.05.2016, o Senador Cidinho Santos foi designado membro suplente pelo Bloco Moderador, em substituição ao Senador Blairo Maggi (Of. 19/2016-BLOMOD).
- (51) Em 19.05.2016, o Senador Eduardo Braga foi designado membro titular pelo Bloco da Maioria, em vaga anteriormente ocupada pelo Senador Romero Jucá (Of. 75/2016-GLPMDB).
- (52) Em 27.05.2016, o Senador Ricardo Franco foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar da Oposição (Of. 27/2016-GLDEM).
- (53) Em 1º.06.2016, o Senador Marcelo Crivella licenciou-se, nos termos do art. 43, incisos I e II, do Regimento Interno, por 122 dias, conforme os Requerimentos nºs 398 a 400/2016, aprovados na sessão de 02.06.2016.
- (54) Em 03.06.2016, o Senador Walter Pinheiro afastou-se do exercício do mandato parlamentar para investidura no cargo de Secretário de Educação do Estado da Bahia.
- (55) Em 07.06.2016, o Bloco Parlamentar da Oposição passou a denominar-se Bloco Social Democrata (Of. s/n-Gabinete do Bloco Social Democrata).
- (56) Em 07.06.2016, o Senador Eduardo Lopes foi designado membro titular pelo Bloco Moderador, em vaga anteriormente ocupada pelo Senador Marcelo Crivella (Of. 36/2016-BLOMOD).
- (57) Em 08.06.2016, vago em virtude da cessão da vaga de suplente pelo Bloco de Apoio ao Governo ao Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia (Of. 39/2016-GLDBAG).
- (58) Em 21.06.2016, o Bloco de Apoio ao Governo passou a denominar-se Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. 34/2016-GLDBAG).
- (59) Em 29.06.2016, o Senador Romero Jucá foi designado membro titular pelo Bloco da Maioria, em vaga anteriormente ocupada pelo Senador Eunício Oliveira, que deixa de compor a Comissão (Of. 127/2016-GLPMDB).
- (60) Em 29.06.2016, a Senadora Lídice da Mata foi designada membro suplente, em vaga cedida pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Memo. nº 39/2016-GLBSD).
- (61) Em 29.06.2016, a Senadora Lúcia Vânia foi designada membro suplente pelo Bloco Socialismo e Democracia, em vaga anteriormente ocupada pela Senadora Lídice da Mata (Memo. nº 39/2016-GLBSD).
- (62) Em 12.07.2016, o Senador Eunício Oliveira foi designado membro titular pelo Bloco da Maioria, em vaga anteriormente ocupada pelo Senador Romero Jucá, que deixa de compor a Comissão (Of. 132/2016-GLPMDB).

- (63) Em 22.08.2016, vago em virtude de o Senador Ricardo Franco não exercer mais o mandato devido ao retorno do titular, Senadora Maria do Carmo Alves (Of. 002/2016-GSMALV).
- (64) Em 13.09.2016, o Senador Telmário Mota foi designado membro titular pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, em substituição ao Senador Acir Gurgacz (Of. nº 94/2016-GLBPRD).
- (65) Em 13.09.2016, o Senador Lasier Martins foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, em substituição ao Senador Telmário Mota (Of. nº 94/2016-GLBPRD).
- (66) Em 01.10.2016, vago em virtude de o Senador Eduardo Lopes não exercer mais o mandato devido ao retorno do titular, Senador Marcelo Crivella.
- (67) Em 04.10.2016, o Senador Marcelo Crivella é designado membro titular pelo Bloco Moderador (Of. 54/2016-BLOMOD).
- (68) Em 26.09.2016, o Senador Roberto Rocha licenciou-se, nos termos do art. 43, incisos I e II, do Regimento Interno, conforme os Requerimentos nºs 720 e 721/2016, aprovados na sessão de 04.10.2016.
- (69) Em 18.10.2016, o Senador Romero Jucá foi designado membro suplente pelo Bloco da Maioria, em substituição ao Senador Sérgio Petecão (Of. nº 168/2016-GLPMDB).
- (70) Em 19.10.2016, o Partido Democratas cede a vaga de suplente ao Partido Social Democrático (Of. nº 52/2016-GLDEM).
- (71) Em 19.10.2016, o Senador Sérgio Petecão foi designado membro suplente pelo Partido Social Democrático, em vaga cedida pelo Partido Democratas (Memo. nº 33/2016-GLPSD).

REUNIÕES ORDINÁRIAS: QUARTAS-FEIRAS 10:00 HORAS
SECRETÁRIO(A): EDNALDO MAGALHÃES SIQUEIRA
TELEFONE-SECRETARIA: 61 3303-3972
FAX: 3303-4315

TELEFONE - SALA DE REUNIÕES:
E-MAIL: ccj@senado.gov.br



SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA

**2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA
55ª LEGISLATURA**

Em 9 de novembro de 2016

(quarta-feira)

às 10h

PAUTA

39ª Reunião, Ordinária

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ

	Deliberativa
Local	Anexo II, Ala Senador Nilo Coelho, Plenário nº 2

Devido à mudança de sala para o Plenário nº 2

PAUTA

ITEM 1

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 55, de 2016

- Não Terminativo -

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

Autoria: Presidente da República

Relatoria: Senador Eunício Oliveira

Relatório: Favorável à Proposta e contrário à Emenda nº 1.

Observações:

- Em 30/10/2016, foi apresentada a Emenda nº 1, de autoria da Senadora Gleisi Hoffmann;
- Em 1/11/2016, foram apresentadas as Emendas nºs 2 a 4, de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin (dependendo de relatório);
- Em 1/11/2016, foram apresentadas as Emendas nºs 5 e 6, de autoria da Senadora Angela Portela (dependendo de relatório);
- Em 1/11/2016, foi apresentada a Emenda nº 7, de autoria da Senadora Angela Portela (dependendo de relatório);
- Em 1/11/2016, foram apresentadas as Emendas nºs 8 a 14, de autoria do Senador José Pimentel (dependendo de relatório);
- Em 1/11/2016, foram apresentadas as Emendas nºs 15 e 16, de autoria do Senador Lindbergh Farias (dependendo de relatório);
- Em 03/11/2016, foi apresentada a Emenda nº 17, de autoria do Senador Lindbergh Farias (dependendo de relatório);
- Em 03/11/2016, foram apresentadas as Emendas nºs 18 a 21, de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin (dependendo de relatório);
- Na 37ª Reunião Extraordinária realizada em 1/11/2016, a Presidência concedeu vista aos Senadores Ricardo Ferraço e Ataídes Oliveira, nos termos regimentais.

Textos da pauta:

[Relatório \(CCJ\)\)](#)
[Voto em separado \(CCJ\)\)](#)
[Voto em separado \(CCJ\)\)](#)
[Emenda \(CCJ\)\)](#)
[Emenda \(CCJ\)\)](#)
[Emenda \(CCJ\)\)](#)
[Emenda \(CCJ\)\)](#)
[Emenda \(CCJ\)\)](#)
[Emenda \(CCJ\)\)](#)
[Emenda \(CCJ\)\)](#)
[Emenda \(CCJ\)\)](#)
[Emenda \(CCJ\)\)](#)
[Emenda \(CCJ\)\)](#)
[Emenda \(CCJ\)\)](#)
[Emenda \(CCJ\)\)](#)
[Emenda \(CCJ\)\)](#)
[Emenda \(CCJ\)\)](#)
[Emenda \(CCJ\)\)](#)
[Emenda \(CCJ\)\)](#)
[Emenda \(CCJ\)\)](#)
[Emenda \(CCJ\)\)](#)
[Emenda \(CCJ\)\)](#)
[Emenda \(CCJ\)\)](#)
[Emenda \(CCJ\)\)](#)

Avulso da matéria

Avulso da matéria
Legislação citada

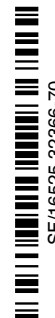
1



SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA

PARECER Nº , DE 2016

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



SF/16525.32366-70

RELATOR: Senador EUNÍCIO OLIVEIRA

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para análise, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 55, de 2016 (PEC nº 241, de 2016, na Câmara dos Deputados), de autoria do Poder Executivo, cujo principal objetivo é instituir o Novo Regime Fiscal.

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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



SF/16525.32366-70

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

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

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

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

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

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

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

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



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

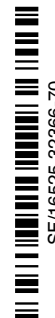
As punições se manifestam, em primeiro lugar, na forma de controle de gastos de pessoal. Dessa forma, será proibida a concessão de qualquer aumento de remuneração, tanto para o funcionalismo, quanto para membros de Poder ou de órgão. Excetuam-se os aumentos decorrentes de sentença transitada em julgado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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



SF/16525.32366-70

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

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

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

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



II – ANÁLISE

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

Análise da Constitucionalidade da PEC nº 55, de 2016

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

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

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

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



SF/16525.32366-70

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

Sobre a questão do princípio do não-retrocesso, vale notar que o STF já observou, em mais de uma ocasião, que a instituição das chamadas cláusulas pétreas pelo Constituinte de 1988 não significa a impossibilidade de realização de qualquer alteração nos objetos alcançados por essas cláusulas, mas sim a definição de uma esfera mínima de proteção, que preserve os seus elementos essenciais. Nesse sentido, são conhecidas as observações feitas pelo Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento da ADI 2.024, na qual afirmou que:

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

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

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

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

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



SF/16525.32366-70

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

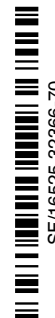
(...) o constituinte desenhou a estrutura institucional dos Poderes de modo a garantir-lhes a independência no exercício das funções típicas, mediante previsão de alto grau de autonomia orgânica, administrativa e financeira. Mas tempera-o com a prescrição doutras atribuições, muitas das quais de controle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

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

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

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

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



SF/16525.32366-70

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

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

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

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

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

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



SF/16525.32366-70

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

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

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

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

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



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

Análise do Mérito da PEC nº 55, de 2016

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

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

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

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



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

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

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

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

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



SF/16525.32366-70

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

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

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

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

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

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



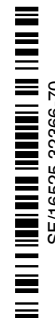
aumentar fundos disponíveis para financiar o investimento e, com isso, o crescimento da economia.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

III – VOTO

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/16525.32366-70

VOTO EM SEPARADO

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



I-Relatório

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

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

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

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

II- Análise

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

O art. 105 desmembra em dois momentos as aplicações mínimas em saúde e em educação, no âmbito do NRF. No primeiro momento, no exercício de 2017, consoante o estabelecido no inciso I do art. 105, preservam-se as regras constitucionais permanentes atualmente em vigor. Afirmam-se, nesse dispositivo, que as aplicações mínimas em saúde e educação equivalerão, no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do *caput* do art. 212, da Constituição.



E o que estabelecem os mencionados dispositivos da parte permanente da CF? As aplicações mínimas em saúde no âmbito da União correspondem, consoante o estabelecido no inciso I do § 2º do art. 198 da CF, a um percentual da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro. Logo, pelo texto permanente da Constituição, a União é obrigada a aplicar anualmente, no mínimo, 15% da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro.

No que tange à educação, a regra geral prevista na parte permanente da CF, mais precisamente no *caput* do art. 212, é a seguinte: a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

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

O segundo momento quanto à aplicação dos recursos mínimos em saúde e educação é previsto no inciso II do art. 105 e se destina aos dezenove exercícios posteriores (de 2018 a 2036) abrangidos pela PEC. Estabelece o inciso II do art. 105 que, nos exercícios posteriores, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e educação equivalerão aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior (2017), corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 102 deste ADCT, qual seja, pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere à lei orçamentária.

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



Violado o princípio, a PEC deverá ser considerada inconstitucional.

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



SF/16847.47183-27

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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



SF/16847.47183-27

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



SF/16847.47183-27

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

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

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

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

III – VOTO

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

Sala das sessões,



29





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

VOTO EM SEPARADO

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



Senador: **RANDOLFE RODRIGUES**

1. JUSTIFICAÇÃO

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

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

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



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

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

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

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

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

1.1. O Congelamento da Democracia

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



SF/16462.70244-06



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

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

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

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

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

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

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



SF/16462.70244-06



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

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

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

1.2. O impacto dos limites globais sobre o resultado primário

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

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



SF/16462.70244-06



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

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

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

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

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

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

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



SF/16462.70244-06



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

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



1.3. O congelamento dos recursos para a saúde e educação

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

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

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



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

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

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

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

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



SF/16462.70244-06



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

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

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

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

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



SF/16462.70244-06



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

1.4. A ausência de um modelo de desenvolvimento

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

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

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

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



SF/16462.70244-06



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

1.5. O que fazer?

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

a) Priorizar a proteção dos segmentos sociais mais vulneráveis

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

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

b) Mudar a proposta

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



SF/16462.70244-06



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

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

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

c) Avançar nas reformas

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





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

2. VOTO

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

Sala da Comissão,

Senador Randolfe Rodrigues (REDE-AP)





SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

PEC 55/2016
00001

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 55, de 2016)

Dê-se ao art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016, a seguinte redação:

“**Art. 2º** A entrada em vigor desta Emenda Constitucional dependerá de sua aprovação em referendo autorizado pelo Congresso Nacional.

§ 1º O referendo de que trata o *caput* será convocado e processado na forma prevista pela Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

§ 2º No caso de rejeição pelo povo, esta Emenda Constitucional não entrará em vigor nem produzirá efeitos.

§ 3º Em caso de aprovação, esta Emenda Constitucional entrará em vigor e produzirá seus efeitos na data da publicação da homologação do resultado do referendo pelo Tribunal Superior Eleitoral, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.”

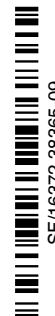
JUSTIFICAÇÃO

A PEC nº 55, de 2016, objetiva alterar o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal.

A emenda que ora submetemos ao crivo das Senadoras e dos Senadores propõe a modificação da redação do art. 2º da PEC nº 55, de 2016, que veicula a cláusula de vigência imediata a contar da data de sua promulgação.

Essa alteração consiste na obrigatoriedade de eventual resultado positivo na tramitação da PEC nº 55, de 2016, ser submetido a referendo popular (*caput* do art. 2º).

A emenda estabelece, ainda, que o referendo de que trata o *caput* será convocado e processado na forma prevista pela Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998 (§ 1º do art. 2º).





SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

No caso de rejeição pelo povo, esta Emenda Constitucional não entrará em vigor e não produzirá efeitos (§ 2º do art. 2º).

Em caso de aprovação, esta Emenda Constitucional entrará em vigor e produzirá efeitos na data da publicação da homologação do seu resultado pelo Tribunal Superior Eleitoral, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998 (§ 3º do art. 2º).

Assim, caso a presente emenda seja aprovada, somente a ratificação do povo brasileiro terá o condão de promover a entrada em vigor e a produção de efeitos da Emenda Constitucional que resultar da eventual aprovação da PEC ora em análise.

O referendo é um dos instrumentos de democracia direta previstos no texto da Constituição Federal de 1988, mais precisamente em seu art. 14, inciso II, e objetiva promover, entre outras providências, a consulta ao povo sobre determinado ato legislativo aprovado pelo Congresso Nacional.

Os instrumentos de democracia direta previstos nos incisos I (plebiscito), II (referendo), e III (iniciativa popular) do art. 14 da CF, foram regulamentados pela Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que *regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal*.

Optamos pela consulta ao povo por intermédio do referendo, pois ele é o instituto de democracia participativa *convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição*, por força do que estabelece o § 2º do art. 2º da Lei nº 9.709, de 1998.

Cabe ao Congresso Nacional, por intermédio de decreto legislativo, consoante o que dispõe o inciso XV do art. 49 da CF, autorizar o referendo, que será convocado e realizado com base nas prescrições fixadas pela Lei nº 9.709, de 1998.

O *caput* do art. 2º da Lei nº 9.709, de 1998, estabelece que plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.





SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

Não temos dúvida de que a PEC nº 55, de 2016, é a matéria de maior relevância, de natureza constitucional e legislativa, em tramitação no Congresso Nacional.

O “Novo Regime Fiscal”, que nada mais é do que o estabelecimento de limites individuais de despesas primárias para os próximos vinte anos para Poderes e órgãos da União com base na despesa paga, no ano de 2016, corrigida anualmente pela inflação, é medida desarrazoada e que possui graves consequências, tanto no que concerne ao princípio da separação e harmonia dos Poderes, quanto no que diz com a preservação e ampliação da cobertura social dirigida à população mais carente de nosso país.

Trata-se, em face da abrangência das disposições e do dilatado prazo de vigência, da introdução em nosso ordenamento constitucional de regras permanentes travestidas de temporárias.

Como será o povo o grande prejudicado por essas medidas, não vemos outro caminho a não ser a consulta direta ao titular do poder originário, para que, no exercício de sua soberania, diga se concorda com as medidas de ajuste fiscal contidas na PEC nº 55, de 2016.

Somente o povo poderá avaliar se as duvidosas promessas de equilíbrio fiscal embutidas na proposta de limite de despesas pelos próximos vinte anos justificam a mitigação da independência e autonomia financeira do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, e a autonomia financeira do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.

Ademais, deve ser o povo a dizer se concorda com o congelamento dos gastos sociais em políticas públicas e serviços públicos, em especial nas áreas de educação e saúde, de 2018 até 2036.

São essas, Senhoras Senadoras e Senhores Senadores, as razões que nos levam a pugnar por uma análise detida da proposta contida na presente emenda, que objetiva, ao fim e ao cabo, restituir ao povo, titular do poder originário, nos precisos termos do parágrafo único do art. 1º da Constituição, a palavra final sobre o Novo Regime Fiscal, criado pela PEC nº 55, de 2016, que promoverá, pelos próximos vinte anos, impactos severíssimos na organização e funcionamento de todos os Poderes da União e órgãos autônomos, como o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União, e engessará os recursos aplicados em serviços públicos e



SF/16372.38365-09



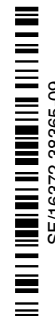
SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

políticas, programas, projetos e ações governamentais destinados à população de baixa renda, em especial aquelas ações que visam a ampliar a cobertura social de modo a assegurar a dignidade humana dessas pessoas, como saúde, educação e assistência social.

Pleiteamos, em face de tudo que foi exposto, o apoio das nobres Senadoras e dos nobres Senadores para a aprovação desta emenda à PEC nº 55, de 2016.

Sala da Comissão,

Senadora GLEISI HOFFMANN



PEC 55/2016
00002

EMENDA Nº – CCJ
(à PEC nº 55, de 2016)



Inclua-se o seguinte inciso V no § 6º do art. 102 e exclua-se o art. 105, ambos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a redação dada pelo art. 1º da PEC nº 55, de 2016, e exclua-se o art. 2º da PEC nº 55, de 2016:

“Art. 1º.....

‘Art. 102.

§ 6º.....

V – as aplicações mínimas de recursos a que se referem o inciso I do § 2º e o § 3º do art. 198 e o *caput* do art. 212, ambos da Constituição;

.....”

JUSTIFICAÇÃO

O regime fiscal ora em discussão no âmbito do Congresso Nacional (PEC nº 55, de 2016, no Senado Federal) busca reequilibrar, no médio e no longo prazo, as contas públicas federais. No entanto, considero inconcebível que o ônus do ajuste pretendido afete as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino. Por esse motivo, proponho a exclusão dos dois montantes da base de

cálculo e dos limites propostos. Conto com o apoio dos meus Pares para alcançar esse objetivo.

Sala das Sessões,

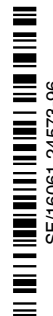
Senadora **VANESSA GRAZZIOTIN**
PCdoB/AM



SF/16475.27774-81

PEC 55/2016
00003

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 55, de 2016)



Dê-se ao art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016, a seguinte redação:

“**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional dependerá, para entrar em vigor e produzir seus efeitos, de sua ratificação pelo povo, em referendo autorizado pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 49, inciso XV, da Constituição Federal, convocado e processado na forma estabelecida pela Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

Parágrafo único. No caso de ratificação, esta Emenda Constitucional entrará em vigor na data da proclamação do resultado do referendo pelo Tribunal Superior Eleitoral, considerando-se como primeiro exercício financeiro do Novo Regime Fiscal o imediatamente subsequente àquele em que for realizada a consulta popular.”

JUSTIFICAÇÃO

A emenda que ora submetemos ao crivo das Senadoras e dos Senadores objetiva **determinar que a Emenda Constitucional que eventualmente decorrer da aprovação e promulgação da PEC nº 55, de 2016, somente entre em vigor e produza seus efeitos após ratificação pelo povo em referendo autorizado pelo Congresso Nacional, convocado e processado na forma da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que *regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.***

Entre as muitas inovações promovidas pela Constituição Federal (CF) de 1988, destaca-se a previsão, em seu corpo permanente, de institutos da democracia direta, também chamada de democracia participativa, que asseguram, no dizer de José Afonso da Silva, “a participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos do governo”.

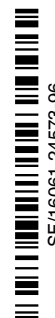
A combinação de institutos da democracia participativa, ou democracia direta, com institutos da democracia representativa ou indireta é que faz com que nossa democracia seja considerada semidireta.

Entre os institutos da democracia direta, sobressaem o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de projetos de lei, consoante expressa previsão no art. 14, incisos I, II e III, da CF.

Esses dispositivos constitucionais tiveram seus contornos detalhados e definidos, como visto, com a publicação da Lei nº 9.709, de 1998.

O *caput* do art. 2º da Lei nº 9.709, de 1998, estabelece que ***plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.***

Optamos pelo referendo pelo fato de o processo legislativo referente à PEC nº 55, de 2016, encontrar-se em estágio bastante avançado, visto que a proposição já foi discutida, votada e aprovada, em dois turnos, na Câmara dos Deputados, obedecido o quórum qualificado de três quintos dos membros daquela Casa Legislativa.



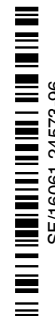
Assim, é o referendo o instituto de democracia participativa adequado para promover a consulta popular visto que, por força do que estabelece o § 2º do art. 2º da Lei nº 9.709, de 1998, ***ele é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.***

Cabe ao Congresso Nacional, por intermédio de decreto legislativo, consoante o que dispõe o inciso XV do art. 49 da CF, autorizar o referendo que será convocado e realizado com base nas prescrições fixadas pela Lei nº 9.709, de 1998.

E qual é a razão que nos compele a apresentar essa emenda?

Entendemos que a PEC nº 55, de 2016, que *altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências*, promove, na realidade, alterações tão drásticas, danosas e duradouras na autonomia dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União e impõe um retrocesso tão acentuado no que concerne à cobertura social promovida pelas políticas públicas e serviços públicos, em especial, a educação, a saúde e a assistência social, que somente o titular do poder originário, o povo, no exercício de sua soberania, poderá dizer, de forma direta e expressa, se as aceita ou as rejeita.

O “Novo Regime Fiscal” – que consiste, em síntese, no estabelecimento de limites individuais de despesas primárias para os próximos vinte exercícios financeiros para Poderes e órgãos da União com base na despesa paga, no ano de 2016, corrigida anualmente pela inflação



apurada até junho do exercício anterior –, é medida draconiana que possui graves consequências.

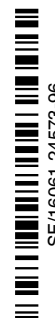
De um lado, estrangula e mitiga a independência e a autonomia financeira do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, e a autonomia financeira do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, na medida em que impõe, na realidade, o congelamento de despesas primárias por vinte exercícios financeiros.

Dessa forma, qualquer perspectiva de ampliação da atuação desses Poderes e órgãos fica inviabilizada pelos próximos vinte anos.

Parte-se de uma premissa inconsistente, qual seja, de que o montante das despesas apurado em 2016 é minimamente adequado para projetar a atuação do Poder/órgão pelos próximos vinte anos. Nada mais falso.

De outro lado, congela os gastos das políticas públicas e serviços públicos, em especial das áreas de educação e saúde, de 2018 até 2036, com o agravante de saber que os recursos atualmente alocados são incapazes de atender a demanda de universalização do atendimento nessas áreas. Trata-se de engessamento do precário avanço social conseguido nos últimos treze anos.

Não há, Senhoras Senadoras e Senhores Senadores, matéria de natureza constitucional mais relevante do que essa no cenário político que ora vivenciamos a exigir a manifestação do povo, titular do poder originário, na dicção do parágrafo único do art. 1º da CF. Os requisitos de



SF/16061.24573-96

admissibilidade dos institutos de democracia direta nunca foram tão evidentes.

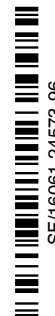
É importante esclarecer, por fim, que o momento de submissão dessa questão ao povo ocorre, pela própria natureza do instituto do referendo – de consulta *a posteriori* sobre ato legislativo – após a promulgação da PEC, nos precisos termos do art. 11 da Lei nº 9.709, de 1998.

A presente emenda condiciona a vigência e a produção dos efeitos da emenda constitucional que resulte da presente PEC à eventual aprovação no referendo proposto. Em outras palavras, caso a matéria seja rejeitada pelo povo, a Emenda Constitucional não entrará em vigor e não produzirá seus efeitos.

São essas as razões que nos levam a pleitear o apoio das nobres Senadoras e dos nobres Senadores para a apresentação, aprimoramento e posterior aprovação desta emenda à PEC nº 55, de 2016.

Sala da Comissão,

Senadora **VANESSA GRAZZIOTIN**
PCdoB/AM



PEC 55/2016
00004

EMENDA Nº – CCJ
(à PEC nº 55, de 2016)



Inclua-se o seguinte art. 2º na PEC nº 55, de 2016, renumerando-se os artigos subsequentes:

Art. 2º Na vigência do Novo Regime Fiscal, eventual diferença positiva entre receitas e despesas não-financeiras, apuradas na forma dos arts. 101 a 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constituirá margem de expansão para as despesas da União com investimentos em infraestrutura e em ciência e tecnologia, com o resultado primário final não podendo ser maior que zero.

JUSTIFICAÇÃO

O regime fiscal ora em discussão no âmbito do Congresso Nacional (PEC nº 241-D, de 2016, na Câmara dos Deputados) busca reequilibrar, no médio e no longo prazo, as contas públicas federais. No entanto, considero inconcebível que o ajuste pretendido venha a constituir fonte para o pagamento dos juros incidentes sobre a dívida pública federal. Por esse motivo, proponho que, uma vez alcançado o equilíbrio entre receitas e despesas não-financeiras, o resultado primário seja mantido em zero, com os excessos de arrecadação em relação ao montante limitado pelo novo regime constituindo

margem de expansão para novos investimentos em infraestrutura e em ciência e tecnologia. Conto com o apoio dos meus Pares para alcançar esse objetivo.

Sala das Sessões,

Senadora **VANESSA GRAZZIOTIN**
PCdoB/AM



SF/16863.90158-30

PEC 55/2016
00005

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO nº 55, de 2016

(do Poder Executivo)

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.



EMENDA MODIFICATIVA Nº - CCJ

(à PEC nº 55, de 2016)

Modifique-se o texto do caput e dos §§ 1º e 10 do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, introduzido pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016, da Câmara dos Deputados, nos seguintes termos:

“Art. 102. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias, **bem assim limite individualizado para a despesa com Juros e Encargos da Dívida Pública da União:**

I -
.....

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o *caput* deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017:

- a) à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento);
- b) ao mesmo percentual do Produto Interno Bruto (PIB) relativo à despesa com Juros e Encargos da Dívida Pública da União realizada no exercício de 2016; e

II - para os exercícios posteriores:

- a) ao valor do limite **das despesas primárias** referentes ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária;
- b) ao mesmo percentual do Produto Interno Bruto (PIB) em despesas com Juros e Encargos da Dívida Pública da União realizada no exercício imediatamente anterior.

.....

.....

§ 10. Para fins de verificação do cumprimento dos limites **das despesas primárias** de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício, **bem assim a totalidade das despesas com Juros e Encargos da Dívida.**”

JUSTIFICAÇÃO

Na Exposição de Motivos Interministerial nº 00083/2016 MF/MPOG, de 15 de junho de 2016, por meio da qual os Ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão propuseram ao Poder Executivo o encaminhamento ao Congresso Nacional da Proposta de Emenda Constitucional, ora sob análise deste Senado Federal, com a criação do chamado Novo Regime Fiscal, foram apresentados motivos, com os quais não concordamos, para a fixação de um teto para as despesas públicas, quer sejam despesas de investimento, quer seja despesas de manutenção de serviços da seguridade social.

No entanto, não foram estabelecidos limites para o pagamento dos chamados Juros e Encargos da Dívida Pública Federal. Ou seja, priorizou-se o chamado “corte na carne” das parcelas historicamente menos aquinhoadas com a distribuição da riqueza nacional: os aposentados, os dependentes da Saúde Pública e os que cumprindo critérios já draconianos conseguiram algum benefício da Assistência Social.

Mas considerando a mesma lógica utilizada pelo Poder Executivo, o estabelecimento do teto para as despesas públicas contribuirá para a redução da taxa de



SF/16026.82495-11

juros, conforme declarado nos seguintes trechos da referida Exposição de Motivos Interministerial:

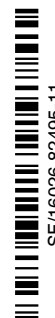
“Com vistas a aprimorar as instituições fiscais brasileiras, propomos a criação de um limite para o crescimento das despesas primária total do governo central. Dentre outros benefícios, a implementação dessa medida: aumentará previsibilidade da política macroeconômica e fortalecerá a confiança dos agentes; eliminará a tendência de crescimento real do gasto público, sem impedir que se altere a sua composição; **e reduzirá o risco-país e, assim, abrirá espaço para redução estrutural das taxas de juros.** Numa perspectiva social, a implementação dessa medida alavancará a capacidade da economia de gerar empregos e renda, bem como estimulará a aplicação mais eficiente dos recursos públicos. Contribuirá, portanto, para melhorar da qualidade de vida dos cidadãos e cidadãos brasileiro.

Certamente a contenção do crescimento do gasto primário, em uma perspectiva de médio prazo, **abrirá espaço para a redução das taxas de juros**, seja porque a política monetária não precisará ser tão restritiva, seja porque cairá o risco de insolvência do setor público. Juros menores terão impacto sobre o déficit nominal (representado pela soma do déficit primário com as despesas financeiras) e sobre a trajetória da dívida bruta.” (grifamos)

Dessa forma, ancorados pelas informações do próprio Poder Executivo, torna-se necessário buscar estabelecer um mínimo de simetria para os mandamentos desta PEC, limitando-se também o exorbitante gasto público com os juros ao mesmo patamar efetivamente observado no exercício anterior, atualizado pelo mesmo índice, buscando assim minorar o sacrifício imposto a toda a população menos favorecida com os grandes rentistas brasileiros e internacionais.

Em que pese o resultado anualizado até o último mês de setembro apresentar um gasto com juros de R\$ 388,5 bilhões, equivalente a 6,35% do Produto Interno Bruto (PIB), consideramos apropriado estabelecer esse teto a partir de 2017, considerando que teremos condições de, já a partir de hoje reduzir drasticamente a taxa de juros brasileira, considerando que a taxa anualizada de inflação atualmente é da ordem de 7% e o que Risco Brasil está na faixa dos 300 pontos. Assim, é bastante razoável que o Brasil não ultrapasse o teto ora proposta para as despesas com Juros e Encargos da Dívida, considerando os mesmos indicadores utilizados pelo “mercado”.

Espera-se que com a incorporação desta emenda, o Banco Central não fique indefinidamente aguardando os sinais do “mercado” para reduzir a taxa de juros nesse novo cenário, aguardando sempre a ocorrência injustificada de um novo elemento subjetivo no cenário, como as “reformas estruturais”, a “confiança na economia”, os sinais do “mercado externo” etc. etc. etc., acabando assim com o interminável processo em que as taxas de juros sempre sobem de elevador, mas descem de escada.



SF/16026.82495-11

Nesse sentido, solicitamos o apoio das nobres Senadoras e dos nobres Senadores para a aprovação desta emenda à PEC nº 55, de 2016.

Sala da Comissão,

Senadora ANGELA PORTELA

PT/RR

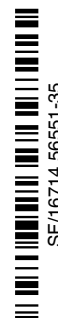


PEC 55/2016
00006

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO nº 55, de 2016

(do Poder Executivo)

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.



EMENDA ADITIVA Nº - CCJ

(à PEC nº 55, de 2016)

Inclua-se, na Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016, o seguinte artigo:

"Art. **102-A.** Fica estabelecido, para cada exercício, limite individualizado para a despesa com Juros e Encargos da Dívida Pública da União.

Parágrafo único. O limite a que se refere o **caput** deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, ao mesmo percentual do Produto Interno Bruto (PIB) relativo à despesa com Juros e Encargos da Dívida Pública da União realizada no exercício de 2016; e

II - para os exercícios posteriores, ao mesmo percentual do Produto Interno Bruto (PIB) em despesas com Juros e Encargos da Dívida Pública da União realizada no exercício imediatamente anterior."

JUSTIFICAÇÃO

Na Exposição de Motivos Interministerial nº 00083/2016 MF/MPOG, de 15 de junho de 2016, por meio da qual os Ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão propuseram ao Poder Executivo o encaminhamento ao

Congresso Nacional da Proposta de Emenda Constitucional, ora sob análise deste Senado Federal, com a criação do chamado Novo Regime Fiscal, foram apresentados motivos, com os quais não concordamos, para a fixação de um teto para as despesas públicas, quer sejam despesas de investimento, quer seja despesas de manutenção de serviços da seguridade social.

No entanto, não foram estabelecidos limites para o pagamento dos chamados Juros e Encargos da Dívida Pública Federal. Ou seja, priorizou-se o chamado “corte na carne” das parcelas historicamente menos aquinhoadas com a distribuição da riqueza nacional: os aposentados, os dependentes da Saúde Pública e os que cumprindo critérios já draconianos conseguiram algum benefício da Assistência Social.

Mas considerando a mesma lógica utilizada pelo Poder Executivo, o estabelecimento do teto para as despesas públicas contribuirá para a redução da taxa de juros, conforme declarado nos seguintes trechos da referida Exposição de Motivos Interministerial:

“Com vistas a aprimorar as instituições fiscais brasileiras, propomos a criação de um limite para o crescimento das despesas primária total do governo central. Dentre outros benefícios, a implementação dessa medida: aumentará previsibilidade da política macroeconômica e fortalecerá a confiança dos agentes; eliminará a tendência de crescimento real do gasto público, sem impedir que se altere a sua composição; **e reduzirá o risco-país e, assim, abrirá espaço para redução estrutural das taxas de juros.** Numa perspectiva social, a implementação dessa medida alavancará a capacidade da economia de gerar empregos e renda, bem como estimulará a aplicação mais eficiente dos recursos públicos. Contribuirá, portanto, para melhorar da qualidade de vida dos cidadãos e cidadãos brasileiro.

Certamente a contenção do crescimento do gasto primário, em uma perspectiva de médio prazo, **abrirá espaço para a redução das taxas de juros**, seja porque a política monetária não precisará ser tão restritiva, seja porque cairá o risco de insolvência do setor público. Juros menores terão impacto sobre o déficit nominal (representado pela soma do déficit primário com as despesas financeiras) e sobre a trajetória da dívida bruta.” (grifamos)

Dessa forma, ancorados pelas informações do próprio Poder Executivo, torna-se necessário buscar estabelecer um mínimo de simetria para os mandamentos desta PEC, limitando-se também o exorbitante gasto público com os juros ao mesmo patamar efetivamente observado no exercício anterior, atualizado pelo mesmo índice, buscando assim minorar o sacrifício imposto a toda a população menos favorecida com os grandes rentistas brasileiros e internacionais.

Em que pese o resultado anualizado até o último mês de setembro apresentar um gasto com juros de R\$ 388,5 bilhões, equivalente a 6,35% do Produto Interno Bruto (PIB),



consideramos apropriado estabelecer esse teto a partir de 2017, considerando que teremos condições de, já a partir de hoje reduzir drasticamente a taxa de juros brasileira, considerando que a taxa anualizada de inflação atualmente é da ordem de 7% e o que Risco Brasil está na faixa dos 300 pontos. Assim, é bastante razoável que o Brasil não ultrapasse o teto ora proposta para as despesas com Juros e Encargos da Dívida, considerando os mesmos indicadores utilizados pelo “mercado”.

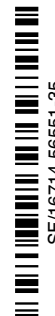
Espera-se que com a incorporação desta emenda, o Banco Central não fique indefinidamente aguardando os sinais do “mercado” para reduzir a taxa de juros nesse novo cenário, aguardando sempre a ocorrência injustificada de um novo elemento subjetivo no cenário, como as “reformas estruturais”, a “confiança na economia”, os sinais do “mercado externo” etc. etc. etc., acabando assim com o interminável processo em que as taxas de juros sempre sobem de elevador, mas descem de escada.

Nesse sentido, solicitamos o apoio das nobres Senadoras e dos nobres Senadores para a aprovação desta emenda à PEC nº 55, de 2016.

Sala da Comissão,

Senadora ANGELA PORTELA

PT/RR





PEC 55/2016
00007

EMENDA Nº - PLEN
(à PEC nº 55, de 2016)

Dê-se ao art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na forma proposta pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016, a seguinte redação:

“**Art. 102.**

.....

§ 6º

.....

V – despesas com financiamento estudantil e com bolsas de estudo em instituições privadas de ensino superior.

.....”

JUSTIFICAÇÃO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 55, de 2016, visa a alterar o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para instituir Novo Regime Fiscal (NRF). A principal alteração proposta pela PEC é limitar o crescimento das despesas primárias da União à inflação do ano anterior, com o objetivo de reconduzir a dívida pública a uma trajetória sustentável.

É certo que a PEC trata das despesas agregadas, de forma que algumas despesas em tese poderiam subir acima da inflação, desde que outras despesas crescessem em ritmo mais moderado. Acontece que, se aprovada a PEC, além de o piso para as despesas com manutenção e desenvolvimento da educação (MDE) não mais equivaler a 18% da receita líquida de impostos, conforme atualmente previsto no art. 212 da Constituição, já que as despesas mínimas com MDE passarão a ser simplesmente corrigidas pela inflação, a partir do exercício financeiro de



SF/16202.72444-66

2018, será muito difícil implementar uma política setorial que permita o aumento do investimento na educação.

Nos termos do inciso I do § 6º do art. 102 a ser inserido no ADCT, a PEC não afetará a complementação da União no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Por outro lado, os recursos destinados à educação superior não foram contemplados nas exceções, motivo pelo qual achamos importante retirar do limite imposto pela PEC os gastos com financiamento estudantil e com bolsas de estudo em instituições privadas de ensino superior.

Com efeito, não devem ter seus investimentos estancados nem o Fundo de Financiamento Estudantil do Ensino Superior (FIES), que se destina a financiar a graduação de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos, nem o Programa Universidade Para Todos (PROUNI), que concede bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação em instituições privadas de ensino superior. Além de terem sido responsáveis em grande parte pelo aumento do acesso ao ensino superior nos últimos anos, eles são importantes instrumentos para o cumprimento da meta 12 para a educação superior apresentada no Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, segundo a qual deverá ser elevada a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos até 2024.

Feitos esses apontamentos e considerando a relevância educacional desta emenda, contamos com o apoio dos nobres Pares para a sua aprovação.

Sala da Comissão,

Senadora ANGELA PORTELA



PEC 55/2016
00008



Senado Federal
Gabinete do Senador José Pimentel

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 55, DE 2016

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.



EMENDA MODIFICATIVA

Dê-se, ao “caput” do art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constante do art. 1º da PEC 55/2016, a seguinte redação:

“Art. 101. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por cinco exercícios financeiros, nos termos dos arts. 102 a 109 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Parágrafo único. Lei Complementar poderá prorrogar, por cinco exercícios financeiros, o prazo de que trata o “caput”.

JUSTIFICAÇÃO

O prazo de vinte anos de vigência do Novo Regime Fiscal proposto pelo art. 101 do ADCT revela-se exageradamente longo, engessando a gestão fiscal da União de forma desarrazoada.

**Senado Federal**

Gabinete do Senador José Pimentel

Se a premissa da PEC 55/2016 é que é necessário fixar regras rigorosas de ajuste fiscal, limitando a evolução do gasto, essa regra deve ser compatível com o calendário político do País, que, a cada 4 anos, tem eleição parlamentar e presidencial. Não é correto, assim, impor a Governantes que serão eleitos daqui a 10 ou 15 anos regras que, hoje, podem ser necessárias, mas que, para serem superadas, terão que ser submetidas a nova emenda constitucional.

O engessamento da gestão fiscal, ademais, não se mostra razoável à luz do comportamento da economia. Se, no momento, a crise econômica e fiscal leva à conclusão que um ajuste fiscal de ordem constitucional é necessário, no médio prazo a realidade pode ser bastante distinta, com a recuperação da economia, do crescimento do PIB e da arrecadação.

Além disso, o horizonte de tempo proposto desconhece as pressões sobre políticas públicas diversas, que terão que ser administradas por meio de políticas anticíclicas ou mesmo de ampliação de direitos sociais, em todas as áreas. Não é justo, assim, engessar a capacidade do Estado de atender a essas demandas da sociedade.

O prazo de cinco anos, renováveis por lei complementar por mais cinco anos, parece-nos, assim, mais razoável e menos problemático à luz da governabilidade democrática.

Sala da Comissão,

Senador **JOSÉ PIMENTEL**



SF/16786.44605-84

PEC 55/2016
00009



Senado Federal

Gabinete do Senador José Pimentel

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 55, DE 2016

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.



EMENDA ADITIVA

Inclua-se, no art. 102 do ADCT, proposto pelo art. 1º da PEC 55/2016, o seguinte parágrafo:

“§ ... Durante a vigência do Novo Regime Fiscal, o pagamento de juros e encargos da dívida pública fica limitado, em cada exercício financeiro, a **seis e meio pontos percentuais** do PIB ou à media das despesas efetuadas com essa finalidade nos três exercícios imediatamente anteriores, corrigida monetariamente pela variação do IPCA, o que for menor.”

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda visa assegurar que também as despesas financeiras da União com juros e encargos da dívida sejam sujeitas a limites, dentro do razoável.

Segundo dados do BACEN, em 2015 a necessidade de financiamento do setor público em juros nominais foi da ordem de R\$ 502 bilhões, e, em 2014, R\$ 311 bilhões, contra R\$ 249 bilhões em 2013.

**Senado Federal**

Gabinete do Senador José Pimentel

Considerado o PIB em cada período, temos percentuais da ordem de 8,4%, 5,64% e 4,7%, totalizando uma média de 6,3%.

Na forma ora proposta, utilizamos esse período como parâmetro para a proposição de um limite de 6,5% para o pagamento de juros e encargos da dívida pública, que, com efeito, é inferior ao realizado em 2015, mas *superior* ao dos anos anteriores, demonstrando, todavia, compromisso com a amortização da dívida pública e consequente redução da proporção dívida/PIB. Na medida em que haja o crescimento da economia no período, tal redução será ainda mais expressiva.

Essa proposta coloca em patamar razoável, portanto, o compromisso com a dívida pública, mas a submete a limites factíveis e coerentes com as demais prioridades públicas.

Sala da Comissão,

Senador **JOSÉ PIMENTEL**



SF/16949.20984-90

PEC 55/2016
00010



Senado Federal
Gabinete do Senador José Pimentel

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 55, DE 2016

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.



EMENDA MODIFICATIVA

Dê-se, ao § 6º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constante do art. 1º da PEC 55/2016, a seguinte redação:

“§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições;

IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes, exploradoras de atividades econômicas em sentido estrito;



Senado Federal

Gabinete do Senador José Pimentel

V – despesa com ações e serviços públicos de saúde, observado o disposto no inciso I do § 2º do art. 198, em cada exercício;

VI – a despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 212, em cada exercício.

VII – a despesa com benefícios do regime geral de previdência social, de que trata o art. 201.

VIII – as despesas com as prioridades da administração pública federal, expressamente excepcionadas, nos termos estabelecidos, em cada exercício, na Lei de Diretrizes Orçamentárias. ”



JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda visa ampliar o rol de exceções à aplicação do Novo Regime Fiscal, excluindo de sua abrangência:

- a) As despesas com aumento de capital de empresas estatais não-dependentes, mas desde que tais empresas sejam exploradoras de atividades econômicas. Com tal formulação preserva-se as empresas do setor produtivo e financeiro estatal, como Petrobrás, Eletrobrás, BB, CEF e BNDES, mas não se permite que nessa exceção sejam consideradas empresas meramente “gestoras de ativos” ou “empresas de papel”, criadas para finalidades tais como a gestão da dívida ativa ou sua “privatização”, mediante a emissão de debêntures ou outros instrumentos de crédito, e que, nos termos propostos, teriam tratamento privilegiado em relação a despesas de custeio e com direitos sociais.
- b) A despesa com ações e serviços públicos de saúde, assegurando-se a aplicação do “piso” fixado pelo art. 198 da Constituição, em relação à Receita Corrente Líquida. O “congelamento” da despesa, com sua correção somente pela inflação, resultará em curto prazo em valores inferiores ao piso constitucionalmente fixado pela EC 86/2015, que corresponde a 15%

**Senado Federal**

Gabinete do Senador José Pimentel

da Receita Corrente Líquida, em cada exercício, comprometerá gravemente a garantia dos direitos sociais pelos próximos vinte anos, notadamente a prestação de serviços básicos de saúde pública, cuja demanda, em face do crescimento da população e mudança do perfil demográfico no prazo de vigência do regime fiscal implicará em aumento da despesa *per capita* e sua participação no gasto total.

- c) A despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino, assegurando-se a aplicação do piso estabelecido pelo art. 212 da Constituição, de 18% da receita de tributos. O congelamento da despesa e sua correção apenas pelo IPCA igualmente resultará em valores inferiores ao piso assegurado pelo art. 212 da CF, na forma da EC 59/2009, acarretando a inviabilização do Plano Nacional de Educação, cujas metas dependem da implementação de políticas diversas que impactarão os gastos não somente da União, mas dos Estados, DF e Municípios. Com a ampliação do número de jovens que buscarão o ingresso no ensino técnico e superior, não havendo margem para tal acréscimo, restará inviabilizada a qualificação da força de trabalho, prejudicando-se irremediavelmente o “bonus demográfico”. Assim, a exclusão da despesa com educação do Novo Regime Fiscal permitirá a efetividade do piso constitucional para manutenção e desenvolvimento do ensino.
- d) as despesas com os benefícios do RGPS, que tem extração constitucional e que, em face da mudança do perfil demográfico da população, implicará em aumento significativo da despesa previdenciária com direitos já adquiridos ou em face de aquisição. Segundo as estimativas elaboradas pelo Governo, e encaminhadas ao Congresso Nacional em 2016 com o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, o gasto previdenciário em 2016 com os benefícios do RGPS corresponde a 7,95% do PIB e chegará, em 2036, a 10,18% do PIB, e as necessidades de financiamento do RGPS elevar-se-ão de 2,14% do PIB para 4,12% do PIB. A aplicação da mera correção pelo IPCA, embora suficiente para preservar, em tese, o valor real dos benefícios, implica em que novos benefícios somente poderão ser concedidos mediante a anulação de benefícios em manutenção, o que é irreal em face do envelhecimento da população e do aumento do número de benefícios a serem concedidos e redução da proporção de ativos em relação a inativos. Dessa forma, para assegurar a integridade dos direitos adquiridos e em fase de aquisição, é imperiosa a exclusão das despesas com o RGPS do limite de gastos proposto.



SF/16520.08961-38

**Senado Federal**

Gabinete do Senador José Pimentel

- e) as despesas com as prioridades da administração pública federal, expressamente excepcionadas, nos termos estabelecidos, em cada exercício, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, como prevê, ademais, o art. 165 da Carta Magna. Sendo a LDO o meio para estabelecer as prioridades do Estado brasileiro, tais prioridades devem ser excepcionadas do limite, sob pena de tornar-se nulo o que a própria Constituição já prevê, pois a fixação de um limite global, sem espaço para tais ajustes, impedirá que haja a revisão de prioridades em cada exercício, durante 20 anos.

Dessa forma, entendemos que será preservada a capacidade do Estado de atender não somente a educação e a saúde públicas, mas também prioridades em cada exercício definidas pelo Congresso, como ciência e tecnologia, defesa, assistência social, agricultura, reforma agrária, segurança pública e demais atividades de interesse da sociedade.

Sala das Sessões, de de 2016.

Senador **JOSÉ PIMENTEL**



SF/16520.08961-38

PEC 55/2016
00011



Senado Federal
Gabinete do Senador José Pimentel

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 55, DE 2016

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.



EMENDA MODIFICATIVA

Dê-se, ao inciso I do art. 104 do ADCT, proposto pelo art. 1º da PEC 55/2016, a seguinte redação, suprimindo-se, em decorrência, o § 3º do art. 104:

“I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado, **da revisão geral anual de que trata o inciso X do art. 37**, ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;”

JUSTIFICAÇÃO

A redação dada ao art. 104, I, prevendo as medidas de contenção de despesas a serem aplicadas em caso de superação do limite de gastos previsto, deixa de excepcionar a aplicação da revisão geral anual, ou seja, acarreta o *congelamento* salarial nominal no serviço público. O § 3º, por outro lado, expressamente proíbe a revisão geral em caso de

**Senado Federal**

Gabinete do Senador José Pimentel

descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o caput do art. 102.

A vedação de aumentos extraordinários, acima da inflação, é justificável em cenário de crise fiscal, mas a supressão do direito à revisão geral significa fazer definitivamente letra morta do direito à data-base anual do servidor público, ocasião em que pelo menos a correção monetária anual deve ser assegurada.

Trata-se de grave equívoco que, ao cabo, é inconstitucional, pois acarreta a vulneração da garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos, remunerações, subsídios e proventos dos agentes públicos em geral, incluindo-se servidores efetivos, magistrados, membros do Ministério Público, militares, ativos, inativos e pensionistas, ferindo, assim, cláusula pétrea constitucional.

Nesse sentido, a proteção constitucional torna intangível o direito à preservação do poder aquisitivo das remunerações e subsídios, visto que o “congelamento” do valor nominal tem em face da garantia da revisão geral a anual, o mesmo efeito concreto que a redução *nominal*.

Ademais, a fixação do reajuste dependerá, sempre, de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, não cabendo a limitação genérica às medidas garantidoras do direito, sob pena de invasão de prerrogativa do Chefe do Executivo, em sentido negativo, ou seja, proibindo-o de cumprir o constitucionalmente determinado pelo art. 37, X da CF.

Sala da Comissão.

Senador **JOSÉ PIMENTEL**



SF/16227.07328-82

**PEC 55/2016
00012**



Senado Federal
Gabinete do Senador José Pimentel

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 55, DE 2016

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.



EMENDA MODIFICATIVA

Dê-se, ao inciso VII do art. 104 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constante do art. 1º da PEC 55/2016, a seguinte redação:

“VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal **e ressalvados os impactos da aplicação da política de valorização do salário mínimo, nos termos da Lei.**”

JUSTIFICAÇÃO

A redação do inciso VIII do art. 104 constante da PEC 55/2016 impede que sejam adotadas medidas de aumento da despesa obrigatória acima da variação do IPCA, assegurada a atualização do salário mínimo para preservação do seu poder aquisitivo,

Ora, com tal redação, fica impedida a aplicação, sobre o salário mínimo, de uma política de valorização, como a que está atualmente prevista

**Senado Federal**

Gabinete do Senador José Pimentel

na Lei 13.152, de 2015, e que tem previsão de vigência até 2019, e que assegura ao salário mínimo, além da correção inflacionária, aumento real com base na variação do PIB.

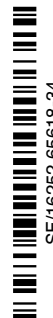
Assim, o Congresso Nacional não poderá aprovar lei que mantenha essa política por mais cinco ou dez anos, por exemplo, pois a mesma política tem impactos na despesa pública, beneficiando os aposentados e pensionistas, beneficiários da Lei Orgânica de Assistência Social e outros casos de beneficiários do salário mínimo pagos pelos cofres públicos da União.

Tal limitação sobre a despesa obrigatória com tais direitos sociais prejudica não somente esses beneficiários, mas todos os que percebem o salário mínimo, impedindo que políticas de caráter redistributivo e que tiveram alto impacto social na redução da desigualdade, possam ser implementadas e preservadas.

Para que esse efeito não se concretize, impõe-se acolher a presente Emenda.

Sala da Comissão,

Senador **JOSÉ PIMENTEL**



SF/16252.65618-34

**PEC 55/2016
00013**



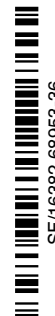
Senado Federal

Gabinete do Senador José Pimentel

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 55, DE 2016

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.



EMENDA MODIFICATIVA

Dê-se, ao art. 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constante do art. 1º da PEC 55/2016, a seguinte redação:

“Art. 105. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino observarão o disposto no inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal, e não serão computadas para os fins dos limites de que trata o art. 102.”

JUSTIFICAÇÃO

Visa esta Emenda afastar, como anteriormente proposto em Emenda ao art. 102 do ADCT, a aplicação do Novo Regime Fiscal às despesas com saúde e educação, assegurando-se a aplicação do “piso” de gastos com base na variação da Receita Corrente Líquida e na Receita Tributária, conforme assegurado pelos art. 198 e 212 da Constituição.

Trata-se de salvaguarda para o caso de, nos anos vindouros, a arrecadação e a RCL retornarem ao comportamento natural de crescimento, em

**Senado Federal**

Gabinete do Senador José Pimentel

consonância com a melhoria geral da economia, caso contrário, ter-se-á uma contração expressiva dessas despesas em relação à arrecadação e ao PIB.

Se a PEC 55/2015 já estivesse em vigor há 20 anos, o gasto com educação e saúde em 2015 seria de cerca de 50% do que foi realizado. Se projetarmos o futuro a partir do mesmo cenário, haverá uma redução relativa dessas despesas em relação à arrecadação, e a impossibilidade de que a sua expansão se dê em proporção ao crescimento da população e mudanças em seu perfil.

A saúde pública, e o SUS em particular, serão sucateados. Transplantes, consultas, internações hospitalares não serão realizadas para milhões de brasileiros, por falta de recursos que, mesmo hoje, já são insuficientes. As universidades, escolas técnicas e institutos federais, perderão a capacidade de prestar serviços de educação superior e tecnológica aos nossos jovens. A capacidade de a União apoiar o piso salarial dos professores ficará gravemente comprometida.

Para que calamidades dessa ordem sejam atenuadas, impõe-se acolher a presente Emenda.

Sala da Comissão, de de 2016.

Senador **JOSÉ PIMENTEL**



PEC 55/2016
00014



Senado Federal
Gabinete do Senador José Pimentel

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 55, DE 2016

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.



EMENDA ADITIVA

Inclua-se, na PEC 55/2016, o seguinte artigo:

“Art. ... A partir do primeiro exercício subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, os lucros e dividendos pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, que beneficie pessoa jurídica ou física, domiciliados no País ou no exterior, integrarão a base de cálculo do imposto de renda do beneficiário.

§ 1º No caso de quotas ou ações distribuídas em decorrência de aumento de capital por incorporação de lucros apurados a partir do mês de janeiro de 1996, ou de reservas constituídas com esses lucros, o custo de aquisição será igual à parcela do lucro ou reserva capitalizado, que corresponder ao sócio ou acionista.

§ 2º As pessoas jurídicas que auferirem, em cada ano-calendário, até o limite superior da receita bruta fixada no inciso II do art. 3º da Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, não integrarão a base de cálculo do imposto referido no caput.”

JUSTIFICAÇÃO

A PEC nº 55/2016, visando o ajuste fiscal, concentra-se exclusivamente sobre o controle de despesas, sem levar em conta a

**Senado Federal**

Gabinete do Senador José Pimentel

necessidade de enfrentar brechas no sistema tributário que implicam em pesadas e injustificáveis renúncias fiscais.

Na forma proposta por esta Emenda, objetivamos tributar os rendimentos oriundos da distribuição de lucros e dividendos pelo Imposto de Renda, afastando a isenção concedida, desde 1995, pelo artigo 10 da Lei nº 9.249, de 1995.

Com base nessa Lei, são isentos do imposto de renda os lucros e dividendos distribuídos pelas empresas ou bancos, inclusive, quando essa distribuição se converte em remessa de lucro ao exterior.

Segundo esse dispositivo os lucros ou dividendos pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas não estão sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte, nem integram a base de cálculo do imposto de renda do beneficiário se for pessoa física ou jurídica, domiciliado no País ou no exterior.

Dados de estudo do DIEESE apontam que entre 2006 e 2013, os recursos transferidos para o exterior a título de remessa de lucros e dividendos, realizados por empresas estrangeiras aqui estabelecidas, mais que dobraram. O volume de recursos enviado ao exterior totalizou o montante de US\$ 23,8 bilhões, em 2013, aumento de 107% em relação a 2006. Esse volume, quando desagregado por setor, apresenta o seguinte perfil: 56,4% da indústria; 40,8% dos serviços e 2,8% referem-se à agricultura, pecuária e atividade extrativa mineral. Segundo matéria do Valor Econômico publicada em 19.12.2014, a remessa de lucros e dividendos ao exterior, apenas em novembro de 2014, atingiu US\$ 2,704 bi. No ano, as remessas somavam até então US\$ 22,429 bilhões, com previsão de que atingiriam US\$ 25,5 bilhões no ano.

Esse volume, assim, é isento do imposto de renda, privilegiando-se os rendimentos do capital, em detrimento do



SF/16723.04/131-59



Senado Federal

Gabinete do Senador José Pimentel

rendimento do trabalho, ferindo o princípio da progressividade e distributividade.

Convertendo o valor de US\$ 25 bilhões à taxa de câmbio de R\$ 3,00, chega-se ao montante de R\$ 75 bilhões, que se fossem tributados com uma alíquota de 15% possibilitariam uma arrecadação tributária de **R\$ 11 bilhões**, somente em 2014. Esse é o montante que o Estado brasileiro deixou de arrecadar em 2014, por conta desse benefício.

Note-se que a presente proposta não atingiria as pequenas e microempresas, em cumprimento ao tratamento diferenciado previsto na Lei Complementar nº 123/2006.

Assim, a presente emenda visa corrigir essa distorção e garantir que o Imposto de Renda atue como instrumento de distribuição de renda e justiça fiscal, distribuindo sobre setores altamente lucrativos, e que tem maior capacidade contributiva, os custos que ora são impostos à sociedade por meio do “ajuste fiscal” em curso.

Sala da Comissão,

Senador **JOSÉ PIMENTEL**



SF/16723.04131-59

PEC 55/2016
00015

EMENDA MODIFICATIVA Nº – CCJ
(à PEC Nº 55, de 2016)

Modifique-se o inciso II do parágrafo 1º do artigo 102 do Ato das Disposições Transitórias Constitucionais, constante no art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição 55, de 2016, com a seguinte redação:

“Art.102.....

.....

§1º.....

II – para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, acrescido da variação do Produto Interno Bruto (PIB) do mesmo período.

Justificação

O objetivo dessa emenda é corrigir uma distorção flagrante estabelecida pela regra de reajuste (variação do IPCA) dos gastos primários em conjunturas de crescimento econômico. A regra estabelecida na Câmara dos Deputados congela os gastos reais do governo. Então, quando houver crescimento econômico e aumento real das receitas, todo o adicional de receitas irá para a formação de superávit primário, ou seja, para o pagamento de juros da dívida pública. Assim, a sociedade e os trabalhadores, em



particular, que geraram o crescimento da economia não irão se beneficiar do seu esforço e do resultado alcançado.

Sem essa emenda, a PEC será, de forma evidente, um instrumento que consagrará um modelo de crescimento com concentração de renda e de exclusão social. Esse era exatamente o modelo econômico da ditadura militar (1964-1985). A regra de reajuste dos gastos primários estabelecida na Câmara indica que os únicos que irão se beneficiar do crescimento econômico serão os banqueiros e rentistas, os credores do Estado brasileiro.

Ganhos reais de receita devem compor o superávit primário, mas devem também contribuir para a inclusão social com mais gastos, por exemplo, nas áreas de saúde e educação. A população brasileira crescerá nos próximos anos. E com gastos reais primários congelados haverá a queda do gasto social per capita. Em consequência, os serviços prestados pelo Estado tendem a deteriorar ano após ano.

É com o objetivo de manter o Brasil em rota de desenvolvimento que propomos essa adição à regra de reajuste já estabelecida dos gastos públicos primários. O ponto a ser observado é que toda vez que o crescimento econômico for maior que o crescimento populacional haverá um aumento real de gasto per capita. Nessas condições, toda a população poderá se beneficiar do crescimento econômico e não apenas banqueiros e rentistas.

Alguns poderão dizer que o crescimento econômico já beneficiará os trabalhadores devido à queda do desemprego que ocorrerá. Isso é verdade, mas somente beneficiará aqueles que encontraram emprego e, ainda assim, o benefício estará restrito à renda do trabalho. Temos que espalhar os ganhos do crescimento para todos, os desempregados, aposentados, estudantes e demais cidadãos e cidadãs, e desta forma, investindo mais áreas como saúde e educação.



A regra proposta já foi utilizada para haver a recuperação do salário mínimo. Foi e é um sucesso distributivo, inclusivo e dinamizador da economia. A maioria dos trabalhadores brasileiros sabe que é sócia do crescimento via salário mínimo. Poderá agora ser sócia do crescimento esperando melhorias em todas as áreas de atuação do Estado brasileiro, especialmente na saúde e na educação.

Sala das Sessões, em de 2016

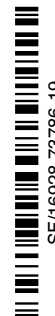
SENADOR Lindbergh Farias



**PEC 55/2016
00016**

EMENDA SUPRESSIVA Nº – CCJ
(à PEC Nº 55, de 2016)

Suprima-se o inciso VIII do artigo 104 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme a redação dada pelo art. 1º da Proposta de Emenda Constitucional nº 55, de 2016.



Justificação

A emenda em apreço tem por objetivo suprimir da PEC nº 55, de 2016, a proibição de reajustar o salário mínimo acima da inflação contida no inciso VIII do artigo 104 da presente proposta de emenda constitucional.

Em primeiro lugar, tal proibição não constava do texto original da PEC em comento. Ela foi acrescentada pelo Relator da matéria na Câmara dos Deputados, Deputado Darcísio Perondi. Observe-se que não houve qualquer debate sobre essa iniciativa e, ao tempo de sua aprovação, poucos perceberam do que se tratava.

Em segundo lugar, essa proibição extrapola totalmente o escopo da presente proposta de emenda constitucional, a qual se destina exclusivamente a limitar despesas públicas primárias. Ora, salário mínimo não é despesa pública, embora possa, indiretamente, incidir sobre ela.

Em vigor desde 1º de maio de 1940, o salário mínimo foi instituído como instrumento de proteção dos trabalhadores brasileiros e de ordenamento do mercado de trabalho. Consagrado definitivamente como direito social na Constituição de 1988, ele protege essencialmente, em conjunto com a CLT, trabalhadores que labutam na economia privada.

Uma PEC destinada à contenção da despesa pública não pode pretender incidir sobre o mercado de trabalho e os trabalhadores em geral, privando-os dos reajustes previstos na atual regra sobre a majoração do salário mínimo.

Se o governo quer desvincular benefícios assistenciais e previdenciários do salário mínimo, que o faça por meio de iniciativa legal específica, enfrentando as questões judiciais que inevitavelmente advirão da medida. Se quiser também acabar com a política de valorização do salário, tão importante para a distribuição de renda ocorrida no início deste século, e que agora será revertida pela restauração neoliberal, o governo deveria fazê-lo, da mesma forma, mediante iniciativa específica, aberta ao debate público.

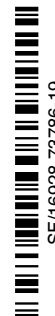
Por último, devemos acrescentar, em terceiro lugar, que a redação dada ao referido inciso é confusa e incongruente, pois a “preservação do poder aquisitivo”, referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição, Federal nunca pretendeu instituir congelamento real do salário mínimo. Assim, se aprovado, tal inciso gerará dúvidas e incerteza jurídica.

Trata-se, portanto, de uma iniciativa absurda, descabida, incongruente e obtusa.

Ante o exposto, solicitamos o apoio dos nobres pares a esta emenda supressiva.

Sala das Sessões, em de 2016

SENADOR Lindbergh Farias



PEC 55/2016
00017

EMENDA MODIFICATIVA Nº – CCJ

(à PEC Nº 55, de 2016)

Modifique-se o *caput* do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterado pelo art. 1º da PEC 55, de 2016, que passa a ter a seguinte redação:

“Art. 102 Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas com juros e encargos da dívida pública da União e para as seguintes despesas primárias:

.....”(NR)

Justificação

A PEC, ao tratar apenas dos gastos primários, exclui de possíveis sacrifícios os beneficiários do pagamento de juros da dívida pública. Essa exclusão revela elevado grau de perversidade porque são os banqueiros e rentistas os setores que mais poderiam sofrer restrições sem que houvesse queda da qualidade de suas vidas.

Além disso, ao concentrar seu foco em parte dos gastos e não em todos os gastos, revela que a PEC em curso não guarda relação com o tão apregoadado equilíbrio fiscal. Se propusesse regras para todas as despesas e receitas poderia se dizer voltada para a busca do equilíbrio fiscal. Mas esse não é o caso.

É preciso estabelecer limites para as despesas com juros. São essas despesas as principais responsáveis pelas distorções fiscais que carregamos. Mesmo no período 2003-2013, em que as contas fiscais estiveram em posição exemplar, as despesas de juros se mostravam exageradas.

Analisemos a tabela. As contas primárias no período de 2003 a 2013 eram superavitárias em 3% do PIB - e o que causava o déficit fiscal eram as despesas de juros que, em média, eram 6% do PIB. Assim, o déficit orçamentário era de 3% do PIB - uma média plenamente aceitável pelas regras da Comunidade Européia.

Em 2014, tivemos o primeiro problema fiscal. Tentamos corrigi-lo com corte de gastos, mas o resultado não foi o esperado. E em 2015, como



SF/16828.38281-84

mostra a tabela, o pagamento de juros foi a rubrica que causou a crise fiscal dos dias de hoje.

Vejamos alguns outros números. As despesas com o pagamento de juros alcançaram R\$ 311 bilhões, em 2014. Em 2015, um pouco mais de R\$ 500 bilhões. Portanto, as despesas de juros cresceram 62% de um ano para o outro - e no mesmo período a inflação foi 10,67%. Mais uma comparação importante: enquanto as despesas com o pagamento de juros alcançam R\$ 500 bi, os gastos com saúde e educação somados atingem R\$ 200 bilhões.

Sem o controle das despesas de juros, a PEC mostrará que seu foco não é o equilíbrio fiscal. Mas apenas o desmonte do Estado de bem-estar social o que sacrificará os mais necessitados.

Sala das Sessões, em novembro de 2016

SENADOR Lindbergh Farias



**PEC 55/2016
00018**

EMENDA MODIFICATIVA Nº

– CCJ

(à PEC Nº 55, de 2016)

Modifique-se o *caput* do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterado pelo art. 1º da PEC 55, de 2016, que passa a ter a seguinte redação:

“Art. 102 Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas com juros e encargos da dívida pública da União e para as seguintes despesas primárias:

.....”(NR)

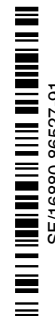
Justificação

A PEC, ao tratar apenas dos gastos primários, exclui de possíveis sacrifícios os beneficiários do pagamento de juros da dívida pública. Essa exclusão revela elevado grau de perversidade porque são os banqueiros e rentistas os setores que mais poderiam sofrer restrições sem que houvesse queda da qualidade de suas vidas.

Além disso, ao concentrar seu foco em parte dos gastos e não em todos os gastos, revela que a PEC em curso não guarda relação com o tão apregoado equilíbrio fiscal. Se propusesse regras para todas as despesas e receitas poderia se dizer voltada para a busca do equilíbrio fiscal. Mas esse não é o caso.

É preciso estabelecer limites para as despesas com juros. São essas despesas as principais responsáveis pelas distorções fiscais que carregamos. Mesmo no período 2003-2013, em que as contas fiscais estiveram em posição exemplar, as despesas de juros se mostravam exageradas.

Analisemos a tabela. As contas primárias no período de 2003 a 2013 eram superavitárias em 3% do PIB - e o que causava o déficit fiscal eram as despesas de juros que, em média, eram 6% do PIB. Assim, o déficit



orçamentário era de 3% do PIB - uma média plenamente aceitável pelas regras da Comunidade Européia.

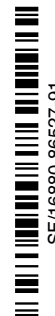
Em 2014, tivemos o primeiro problema fiscal. Tentamos corrigi-lo com corte de gastos, mas o resultado não foi o esperado. E em 2015, como mostra a tabela, o pagamento de juros foi a rubrica que causou a crise fiscal dos dias de hoje.

Vejamos alguns outros números. As despesas com o pagamento de juros alcançaram R\$ 311 bilhões, em 2014. Em 2015, um pouco mais de R\$ 500 bilhões. Portanto, as despesas de juros cresceram 62% de um ano para o outro - e no mesmo período a inflação foi 10,67%. Mais uma comparação importante: enquanto as despesas com o pagamento de juros alcançam R\$ 500 bi, os gastos com saúde e educação somados atingem R\$ 200 bilhões.

Sem o controle das despesas de juros, a PEC mostrará que seu foco não é o equilíbrio fiscal. Mas apenas o desmonte do Estado de bem-estar social o que sacrificará os mais necessitados.

Sala da Comissão,

Senadora **VANESSA GRAZZIOTIN**
PCdoB/AM



SF/16880.86527-91

PEC 55/2016
00019

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 55, de 2016)

Dê-se nova redação aos arts. 102 e 103, suprimam-se os arts. 104 e 105, contidos no art. 1º, e o art. 3º, constantes da PEC nº 55, de 2016:



Art. 102.

.....

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o *caput* equivalerá, para cada exercício subsequente ao da promulgação desta Emenda, nos termos do Art. 101 e do disposto no § 10 deste artigo, ao da despesa realizada no ano anterior, corrigida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o exercício anterior, acrescida de, se positiva, da variação real do PIB, estimada para o exercício antecedente.

.....

.....

§6º.....

.....

V – despesas com saúde, educação, ciência e tecnologia e subsídios e com repasses a estados, Distrito Federal e municípios de programações relativas a segurança pública, infraestrutura urbana, saneamento básico, habitação e transporte coletivo urbano.

.....
.....

§ 12. Os limites a que se referem o § 1º, calculados pela média de pagamentos realizados nos últimos três exercícios, serão também aplicados às despesas com juros e encargos da dívida pública, devendo a diretoria do Banco Central, de que trata o art. 84, XIV, e o Ministro da Fazenda adotarem, no âmbito de suas competências, as medidas necessárias para que esses limites sejam observados.

§ 13. Os limites a que se referem o § 1º constarão na Lei de Diretrizes Orçamentárias dos respectivos exercícios.

Art. 103. O Presidente da República poderá propor, por meio do projeto de lei do Plano Plurianual – PPA, alteração do método de correção dos limites a que se refere este artigo, que vigorará durante o período de vigência do PPA.

Justificação

Essa emenda apresenta modificações no Novo Regime Fiscal para:

- determinar a incorporação dos ganhos reais da economia aos limites das despesas;
- excluir das regras de limites as despesas com saúde, educação, ciência e tecnologia e subsídios e com repasses a estados, Distrito Federal e municípios de programações relativas a segurança pública, infraestrutura urbana, saneamento básico, habitação e transporte coletivo urbano;
- admitir que, a cada PPA, o governo eleito possa redefinir o método de correção dos limites das despesas, para devolver a cada processo eleitoral



presidencial os desígnios das despesas públicas, a conformação do governo e a formulação do respectivo programa de governo; e

- estender os limites de gastos para as despesas com juros e encargos da dívida pública.

A supressão proposta para os arts. 104 e 105 contido no art. 1º e o art. 3º, ambos da PEC 55, visa manter a compatibilidade com as modificações.

Essas modificações são importantes para preservar as conquistas sociais e proteger importantes áreas de atuação governamental. Elas também devolvem o direito do voto popular decidir os programas de governo que serão implementados pelos governantes eleitos.

E, naturalmente, a determinação de limites para as despesas com juros e encargos da dívida corresponde a uma importante definição, que parametriza o país mais justo e igualitário que queremos construir.

Sala da Comissão,

Senadora **VANESSA GRAZZIOTIN**
PCdoB/AM



SF/16470.86950-07

**PEC 55/2016
00020**

EMENDA Nº – CCJ
(à PEC Nº 55, de 2016)



Suprima-se o inciso VIII do artigo 104 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme a redação dada pelo art. 1º da Proposta de Emenda Constitucional nº 55, de 2016.

Justificação

A emenda em apreço tem por objetivo suprimir da PEC nº 55, de 2016, a proibição de reajustar o salário mínimo acima da inflação contida no inciso VIII do artigo 104 da presente proposta de emenda constitucional.

Em primeiro lugar, tal proibição não constava do texto original da PEC em comento. Ela foi acrescentada pelo Relator da matéria na Câmara dos Deputados, Deputado Darcísio Perondi. Observe-se que não houve qualquer debate sobre essa iniciativa e, ao tempo de sua aprovação, poucos perceberam do que se tratava.

Em segundo lugar, essa proibição extrapola totalmente o escopo da presente proposta de emenda constitucional, a qual se destina exclusivamente a limitar despesas públicas primárias. Ora, salário mínimo não é despesa pública, embora possa, indiretamente, incidir sobre ela.

Em vigor desde 1º de maio de 1940, o salário mínimo foi instituído como instrumento de proteção dos trabalhadores brasileiros e de ordenamento do mercado de trabalho. Consagrado definitivamente como direito social na Constituição de 1988, ele protege essencialmente, em conjunto com a CLT, trabalhadores que labutam na economia privada.

Uma PEC destinada à contenção da despesa pública não pode pretender incidir sobre o mercado de trabalho e os trabalhadores em geral, privando-os dos reajustes previstos na atual regra sobre a majoração do salário mínimo.

Se o governo quer desvincular benefícios assistenciais e previdenciários do salário mínimo, que o faça por meio de iniciativa legal específica, enfrentando as questões judiciais que inevitavelmente advirão da medida. Se quiser também acabar com a política de valorização do salário, tão importante para a distribuição de renda ocorrida no início deste século, e que agora será revertida pela restauração neoliberal, o governo deveria fazê-lo, da mesma forma, mediante iniciativa específica, aberta ao debate público.

Por último, devemos acrescentar, em terceiro lugar, que a redação dada ao referido inciso é confusa e incongruente, pois a “preservação do poder aquisitivo”, referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição, Federal nunca pretendeu instituir congelamento real do salário mínimo. Assim, se aprovado, tal inciso gerará dúvidas e incerteza jurídica.

Trata-se, portanto, de uma iniciativa absurda, descabida, incongruente e obtusa.



SF/16412.28982-77

Ante o exposto, solicitamos o apoio dos nobres pares a esta emenda supressiva.

Sala da Comissão,

Senadora **VANESSA GRAZZIOTIN**
PCdoB/AM



**PEC 55/2016
00021**

EMENDA Nº – CCJ
(à PEC Nº 55, de 2016)

Dê-se, ao art. 104 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constante do art. 1º da PEC 55/2016, a seguinte redação:

“Art. 104. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do *caput* do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

II - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, exceto a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do *caput* do art. 7º, no § 8º do art. 40 e **no § 4º do art. 201 da Constituição Federal, e ressalvados os impactos da aplicação da política de valorização do salário mínimo, nos termos da Lei.**”

§ 1º As vedações previstas no *caput*, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do *caput* do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.

§ 2º Adicionalmente ao disposto no *caput*, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do *caput* do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

§ 3º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas.”



JUSTIFICAÇÃO

O art. 104 na forma proposta penaliza drasticamente o servidor público e a Administração Pública como um todo em caso de descumprimento dos limites de despesa, mesmo que a despesa com pessoal e encargos não seja a responsável pelo eventual excesso verificado.

Assim, não apenas proíbe a concessão, **a qualquer título**, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor no Novo Regime Fiscal, como a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa, a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa, a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, a realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias, além da criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares. E, ainda, veda a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do *caput* do art. 7º da Constituição Federal, sem fazer referência aos demais casos constitucionalmente previstos (preservação do valor dos benefícios do RGPS e dos regimes próprios de Previdência), e, finalmente, até mesmo a concessão da revisão geral prevista no inciso X do *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

Na verdade, a Lei de Responsabilidade Fiscal já prevê regramentos suficientes para impedir o aumento da despesa, em caso de descumprimento dos limites de gasto com pessoal. Na forma do art. 22 da LRF, em caso de atingimento do chamado “limite prudencial” (95% do limite de despesa fixado para cada Poder ou órgão), ficam vedados enquanto a despesa não retornar a esse limite, a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no [inciso X do art. 37 da Constituição](#); a criação de cargo, emprego ou função; a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; o 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 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.

Mas a LRF, nesse ponto, é suficientemente objetiva ao evitar o desconhecimento de direitos constitucionalmente assegurados como a revisão geral anual, e tem a sua aplicação associada a uma relação de causa e consequência que a redação da PEC 55/2016 não respeita, ou seja, o aumento da despesa com pessoal é que gera tais impedimentos.

Assim, não é possível trazer para o corpo da Constituição esse conjunto de regras, penalizando o servidor sem tal vínculo de causalidade, ou seja, penalizando direitos e a própria gestão pública, com impactos na segurança pública, na arrecadação de tributos, na saúde, na educação, na ciência e tecnologia, na defesa e em todas as áreas do serviço público, porque o limite global de gastos foi alcançado.

A aplicação das restrições, na forma propostas, coloca o servidor público e os serviços públicos com o “bode expiatório” em caso de descumprimento dos limite de gastos, alimentando visão preconceituosa e o antagonismo da sociedade, quando as regras estabelecidas pela PEC 55/2016 trazem em seu bojo condições drásticas e irreais, que fatalmente levarão ao seu descumprimento.

Dessa forma a presente emenda visa limitar o escopo do art. 104, excluindo as vedações relativas a reajustes e reestruturações remuneratórias que afetam direitos e a necessidade permanente de preservação dos salários dos servidores, mantendo-se, apenas, a vedação à criação de novos cargos e a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, assegurada, porém, a revisão geral anual das remunerações dos servidores a política de valorização do salário mínimo, e observados os dispositivos constitucionais que asseguram a preservação do valor real dos benefícios previdenciários em geral.

Sala da Comissão,

Senadora **VANESSA GRAZZIOTIN**
PCdoB/AM



PEC 55/2016
00022



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

EMENDA Nº - PLEN
(à PEC nº 55, de 2016)



Dê-se à Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016, a seguinte redação:

“AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 166 e 167 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 166.

§3º.....

II

b) Revogado

Art. 167.

XII – a realização de despesas com juros nominais da dívida pública federal em montante superior a 5% da Receita Corrente Líquida da União a cada ano;

XIII – a realização de despesa com juros ou amortização da dívida pública federal sem a devida divulgação nominal de cada beneficiário final;

XIV – a omissão de informações detalhadas e justificadas acerca dos fatores que impactaram o crescimento da dívida pública federal bruta interna e externa no ano anterior;

XV – a omissão de quaisquer parcelas dos juros nominais incidentes sobre a dívida pública por ocasião de sua contabilização ou divulgação;

XVI – a atualização monetária do estoque da dívida pública federal por qualquer índice e para quaisquer fins;

XVII – a prática de quaisquer mecanismos financeiros que venham a gerar dívida pública, ou qualquer outro tipo de



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

obrigação onerosa, sem contrapartida efetiva em bens e serviços de interesse público;

XVIII - a contratação de dívida sem a autorização específica do Congresso Nacional, complementar à autorização constante nos orçamentos anuais;

XIX – a transferência de quaisquer prejuízos ou resultados negativos do Banco Central do Brasil para gastos com a dívida pública ou para o Tesouro Nacional, devendo tais perdas ser recuperadas pela própria autoridade monetária;

XX – a utilização de títulos da dívida pública ou qualquer outro mecanismo ou operações de política monetária que se destinem a remunerar a sobra de caixa do sistema bancário;

XXI – a definição de taxa de juros básica da economia sem autorização do Congresso Nacional

XXII – a incidência de juros sobre juros.

.....
§ 5º – A taxa média de juros nominais incidente sobre a dívida pública não poderá ultrapassar o percentual de 6% ao ano.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.”

JUSTIFICAÇÃO

A PEC nº 55, de 2016, ao visar estabelecer forte limitação aos gastos sociais – enquanto libera completamente o pagamento da questionável dívida pública, que deveria ser auditada, conforme manda a Constituição Federal – representa, em todos os seus artigos, uma total afronta à Constituição. Por este motivo, apresentamos a presente Emenda, que visa estabelecer controle sobre os gastos com juros e amortizações da dívida pública, estes sim os responsáveis pelo rombo no orçamento público.

Listamos abaixo os dispositivos constitucionais que a PEC nº 55, de 2016, afronta e que analisaremos a seguir. A PEC nº 55, de 2016:

1. Burla o **Art. 167, III**, conhecido como “regra de ouro”.
2. Compromete gravemente o atendimento dos direitos sociais previstos no **Art. 6º** – educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência



SF/16011.59220-16



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

social, proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados - hoje já insuficientemente atendidos, ficarão ainda mais restritos diante do congelamento previsto na PEC 55/2016.

3. Afronta os objetivos fundamentais da República incluídos no **Art. 3º**, tendo em vista que a PEC 55 inviabilizará o direito ao desenvolvimento socioeconômico do país, mantendo-nos na última posição do mundo em crescimento econômico; e não poderão avançar os programas que visam a erradicação da pobreza, a marginalização e as desigualdades flagrantes que colocam o Brasil na vergonhosa 75ª posição no ranking do IDH medido pela ONU.
4. Inviabiliza, relativamente à Educação, o cumprimento do disposto no **Art. 208** e seus incisos.
5. Impede, relativamente à Educação, o cumprimento do disposto no **Art. 212**.
6. Frustra o cumprimento do disposto no **Art. 196**, relativamente ao atendimento à Saúde.
7. Afronta diversos dispositivos do **Art. 167**, devido à geração de dívida pública sem contrapartida alguma, por meio de **esquema fraudulento operado por empresas estatais não dependentes que emitem debêntures**, para as quais a PEC 55 reserva recursos fora do congelamento.

A seguir analisamos os dispositivos antes elencados.

1) A PEC Nº 55, DE 2016, BURLA A “REGRA DE OURO” DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Constituição Federal de 1988 determina, no art. 167:

Art. 167. São vedados:

(...)

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das **despesas de capital**, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou



SF/16011.59220-16



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; (grifamos)

Tal dispositivo ficou conhecido como “Regra de Ouro”, devido ao estabelecimento de princípio fundamental para a contratação de operações de crédito, visando garantir a sustentabilidade do endividamento público ao longo dos anos.

Devido a essa determinação constitucional, novas dívidas contraídas deveriam limitar-se ao montante das despesas de capital, isto é, a investimentos patrimoniais ou o pagamento de amortizações da própria dívida pública. Ressalva foi aberta apenas para créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa e devidamente aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

A finalidade desse importante dispositivo foi evitar o endividamento do Estado em forma descontrolada, bem como a utilização da dívida pública para o pagamento de despesas correntes, isto é, despesas de custeio (tais como salários, gastos com a manutenção da máquina pública e juros), o que tornaria o processo de endividamento insustentável.

Esse preceito constitucional vem sendo gravemente desrespeitado no Brasil, conforme denunciado pela CPI da Dívida Pública concluída em 2010ⁱ, cujos resultados foram entregues ao Ministério Público Federal, a pedido do qual foi elaborado o Relatório Específico da Auditoria Cidadã da Dívida nº 1/2013ⁱⁱ, em colaboração ao Processo Administrativo PA nº 1.00.000.005612/2010-13.

Referido relatório específico denunciou procedimento paralelo - que vem sendo adotado desde o Plano Real, quando a atualização monetária automática foi abolida - que está permitindo tratamento privilegiado aos gastos com juros, ao mesmo tempo em que promove o crescimento exponencial do estoque da dívida interna.

Trata-se da contabilização de grande parte dos juros nominais como se fosse amortização. Tal classificação tem efeitos de largo alcance devido à limitação estabelecida no art. 167, inciso III, da Constituição Federal para a contratação de nova dívida: na medida em que a parcela da atualização monetária (que integra os juros nominais) é deslocada da categoria de Despesas Correntes e passa a ser computada como Despesas de



SF/16011.59220-16

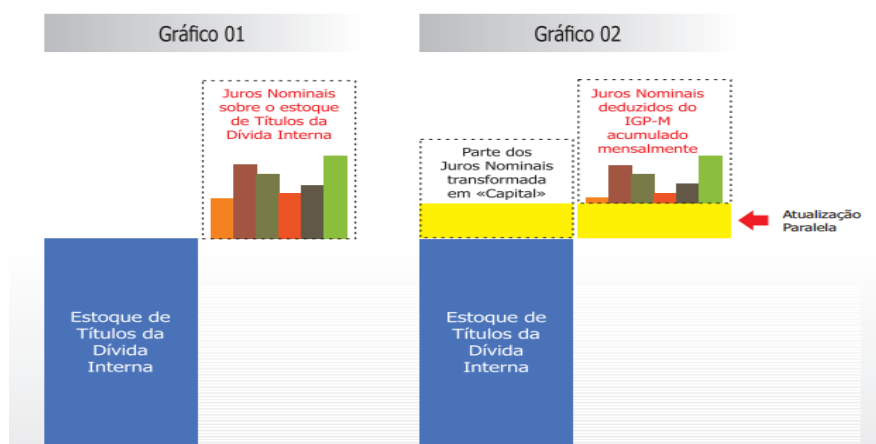


SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Capital (amortização), o limite para emissão de nova dívida fica ampliado nesse montante.

Esse procedimento paralelo tem sido possibilitado por meio de cálculo paralelo que corrige todo o estoque da dívida e em seguida deduz essa atualização dos juros e a transforma em amortização, tal como retratado no diagrama a seguir:

CONTABILIZAÇÃO DE JUROS COMO SE FOSSE AMORTIZAÇÃO



O gráfico 1 do diagrama acima demonstra o estoque de títulos da dívida interna federal e, ao lado, os volumes de juros nominais incidentes sobre os diversos tipos de títulos que compõem o referido estoque. A variação na altura dos diversos volumes dos juros decorre da existência de diversos tipos de títulos, que possuem rendimentos nominais distintos.

O gráfico 2 do mesmo diagrama demonstra o efeito da atualização monetária paralela de todo o estoque da dívida (representada em amarelo). Referida atualização tem sido excluída do volume dos juros nominais, que passa a ficar restrito apenas à parcela que ultrapassa tal atualização. Simultaneamente, essa atualização passa a fazer parte do estoque da dívida e é paga como se fosse amortização, mediante a emissão de novos títulos.

À medida que a parcela da atualização monetária (que integra os juros nominais) é deslocada da categoria de Despesas Correntes e passa a



SF/16011.59220-16



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

ser computada como Despesas de Capital (amortização), o limite para emissão de nova dívida fica artificialmente ampliado nesse montante.

Esse procedimento burla o disposto no art. 167, III, da Constituição Federal (“regra de ouro”), que proíbe a emissão de nova dívida para pagar juros (despesas correntes), e tem provocado o crescimento exponencial do estoque da dívida interna federal.

Vejam os impactos desse procedimento, na prática. Conforme quadro seguinte, o SIAFI indica o valor de R\$ 208,36 bilhões para o pagamento da despesa com “Juros e Encargos da Dívida” e o valor de R\$ 753,85 bilhões para o pagamento de “Amortizações/Refinanciamento da Dívida”:



SENADO

FEDERAL

LOA 2015 - Execução Orçamentária

por Grupo Natureza de Despesa - GND

R\$ 1,00

GND (Cod)	GND	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	RP Pago
1	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	256,867,677,140	257,837,607,881	256,456,844,167	255,479,446,116	255,070,795,692	1,645,035,549
2	JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	225,248,120,644	277,346,405,644	208,362,864,733	208,362,694,170	208,360,341,749	2,337,996
3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1,050,758,938,966	1,111,191,402,786	1,053,588,658,346	1,012,931,592,067	980,422,529,557	81,601,000,665
4	INVESTIMENTOS	83,090,584,204	80,424,536,525	37,573,716,610	13,315,686,433	9,640,124,166	29,310,085,541
5	INVERSOES FINANCEIRAS	93,287,423,376	95,655,404,099	72,191,791,798	60,286,986,079	60,254,317,093	8,993,134,587
6	AMORTIZACAO/REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA	1,131,350,310,728	1,079,956,861,204	753,868,894,737	753,868,724,050	753,850,049,574	21,073,293
9	RESERVA DE CONTINGENCIA	36,073,892,384	36,073,892,384	0	0	0	0
NÃO APLICÁVEL	NÃO APLICÁVEL	0	0	0	0	0	0
NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO	0	0	0	-8,000	0	0
TOTAL		2,876,676,947,442	2,938,486,110,523	2,382,042,570,390	2,304,245,120,916	2,267,598,157,831	121,572,667,632

Caso o valor de R\$753,85 bilhões indicado no SIAFI tivesse sido empregado em “Amortização”, o estoque da dívida teria caído fortemente, certo? Caso tivesse sido empregado somente no “Refinanciamento” (também chamado de “rolagem”, ou seja, a troca de dívida que está vencendo por outra), o estoque da dívida teria se mantido constante, certo? No entanto, o que ocorreu com o estoque da dívida interna em 2015?



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Conforme publicado pelo Banco Central, **em 2015 o estoque de títulos da dívida interna aumentou R\$ 732 bilhões**, saltando de R\$3,204 trilhões para R\$3,937 trilhões, em apenas 11 meses de 2015 (31/01 a 31/12/2015), como pode ser conferido na primeira coluna do quadro reproduzido a seguir.

Quadro XXXVI – Títulos públicos federais													R\$ milhões	
Fim de período	Responsabilidade											Total fora do Bacen	% do PIB	
	Tesouro Nacional										Bacen			
	Títulos emitidos	Carteira do Bacen	Fora do Bacen								NBCE NBCF NBCA			
			LTN	LFT	NTN	Dívida securit.	CFT/CTN	TDA	BTN	Total				
2015 Jan	3 204 002	1 066 054	616 444	435 732	1 059 354	6 944	16 638	2 835	0	2 137 948	-	2 137 948	37,5	
Fev	3 298 151	1 084 797	656 252	456 502	1 074 285	6 904	16 605	2 807	0	2 213 355	-	2 213 355	38,7	
Mar	3 441 396	1 124 909	726 854	457 289	1 105 878	6 872	16 815	2 778	0	2 316 487	-	2 316 487	40,3	
Abr	3 451 710	1 117 914	678 712	482 885	1 145 606	6 839	17 025	2 730	0	2 333 796	-	2 333 796	40,4	
Mai	3 484 068	1 112 021	731 811	495 006	1 118 758	6 805	16 946	2 720	0	2 372 046	-	2 372 046	41,0	
Jun	3 585 830	1 123 411	773 981	511 178	1 150 143	6 775	17 658	2 683	0	2 462 419	-	2 462 419	42,4	
Jul	3 586 722	1 111 487	762 064	528 002	1 156 751	6 747	18 999	2 674	0	2 475 235	-	2 475 235	42,5	
Ago	3 691 613	1 139 645	798 201	562 424	1 162 978	6 717	19 019	2 629	0	2 551 968	-	2 551 968	43,7	
Set	3 802 663	1 213 927	811 239	576 417	1 172 570	6 688	19 209	2 612	0	2 588 736	-	2 588 736	44,2	
Out	3 712 379	1 208 329	693 387	590 364	1 188 388	9 142	20 171	2 597	0	2 504 049	-	2 504 049	42,6	
Nov	3 794 401	1 219 142	734 481	603 869	1 205 415	8 868	20 055	2 570	0	2 575 259	-	2 575 259	43,6	
Dez	3 936 681	1 286 515	764 479	626 192	1 229 620	7 693	19 711	2 472	0	2 650 165	-	2 650 165	44,7	

Constata-se, portanto, que a dívida não foi amortizada e nem simplesmente rolada ou refinanciada, mas, ao contrário, cresceu fortemente em 2015. Isso ocorre porque grande parte dos juros nominais está sendo contabilizada como se fosse amortização, possibilitando a emissão de nova dívida para cobrir operações ILEGAIS, tais como:

- **pagamento de juros** (o que é inconstitucional, pois fere o Art. 167, III, da Constituição Federal, o qual impede a emissão de títulos da dívida para pagar despesas correntes, tais como salários e juros);
- **remuneração da sobra de caixa dos bancos** (operações compromissadas que chegaram perto de R\$ 1 trilhão em 2015, ou seja, quase 20% do PIB), e



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

- **prejuízos do Banco Central com operações de swap cambial** (ilegais, conforme TC-012.015/2003-0: “Não há, na Lei n.º 4.595/64 ou em outra legislação, dispositivo que autorize o Banco Central a atuar no ramo de seguros ou que o autorize a assumir posições de agente segurador de capital, muito menos a especular com variações cambiais, assumindo posições que podem dar muito lucro ou muito prejuízo.”).

Cabe ressaltar que o volume de investimentos ficou limitado a apenas R\$ 9,6 bilhões em 2015, o que confirma que o crescimento brutal do estoque da dívida interna federal foi consumido nessas operações ilegais.

Desde a CPI da Dívida Pública concluída em 2010ⁱⁱⁱ, temos denunciado^{iv} o procedimento paralelo referente à contabilização de juros em amortização, que constitui uma “mega pedalada fiscal” e vem sendo adotado desde o Plano Real, quando a atualização monetária automática foi, em tese, abolida.

Esse procedimento é ilegal e tem permitido tratamento privilegiado aos gastos com juros, ao mesmo tempo em que promove o crescimento exponencial do estoque da dívida interna, além de significar uma afronta direta à Constituição Federal especificamente o art. 167, III, conhecido como “regra de ouro”.

Assim, considerando que o valor indicado na rubrica “Juros e Encargos da Dívida Pública” do SIAFI corresponde apenas a uma parte dos juros nominais, sendo que a outra parte dos juros está embutida na rubrica “amortização” ou “refinanciamento”, e tendo em vista que **não existe a devida transparência em relação a esse cálculo paralelo**, não há outra alternativa senão somarmos as rubricas “Juros” e “Amortizações e Refinanciamento”, a fim de indicar o montante destinado a gastos com a dívida pública.

A PEC nº 55, de 2016, irá representar uma burla ao art. 167, inciso III, da Constituição Federal, na medida em que permitirá a destinação de toda e qualquer parcela de recursos excedente ao teto que ela impõe para a chamada dívida pública.

Em 2015, por exemplo, conforme dados do SIAFI^v, foram destinados, à dívida pública, R\$ 42,43% do Orçamento Geral da União, ou seja, R\$ 962.210.391.323,00.

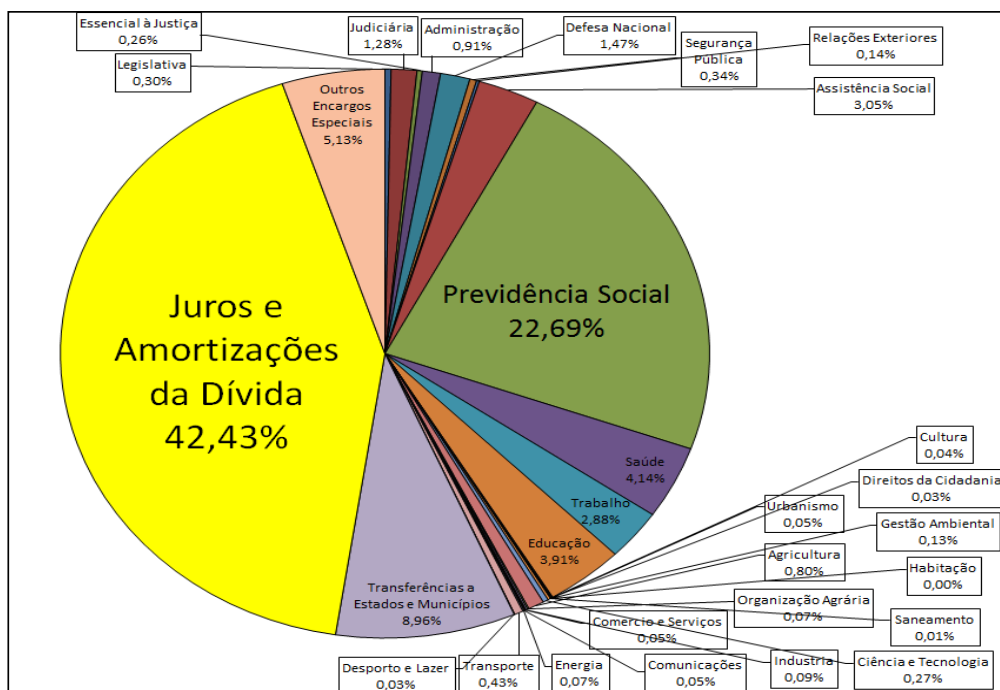


SF/16011.59220-16



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Orçamento Geral da União 2015 (Executado) Total = R\$ 2,268 trilhão



Fonte: SIAFI

Elaboração: AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA

Todos os anos, centenas de bilhões são subtraídos do orçamento federal para o inconstitucional pagamento de grande parte dos juros nominais - os mais elevados do mundo – e sequer sabemos quem são os credores, pois essa informação é sigilosa.

Usando o óbvio discurso de que é necessário controlar gastos, **a PEC 55 libera recursos à vontade, sem teto e sem limite, para o Sistema da Dívida**, burlando a regra de ouro da Constituição.

A causa da explosão da dívida pública não tem sido, de forma alguma, um suposto exagero dos investimentos sociais (previdência, pessoal, saúde, educação, etc.) **que a PEC irá congelar**, mas sim, a incidência de juros abusivos e a prática de questionáveis operações financeiras que



SF/16011.59220-16



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

beneficiam somente aos sigilosos investidores privados, gerando dívida pública sem contrapartida ao país, **que a PEC irá privilegiar.**

Cabe registrar que no período de 2003 a 2015, acumulamos “superávit primário” de R\$ 824 bilhões^{vi}, ou seja, as receitas “primárias” (constituídas principalmente pela arrecadação de tributos) foram muito superiores aos gastos sociais, tendo essa montanha de dinheiro sido reservada para o pagamento da questionável dívida pública. Apesar do contínuo corte de investimentos sociais imprescindíveis à população, a dívida pública interna se multiplicou, no mesmo período, de R\$ 839 bilhões ao final de 2002 para quase R\$ 4 TRILHÕES ao final de 2015^{vii}.

O relator da PEC 55/2016 “*assinala que a Dívida Bruta do Governo Geral aumentou de 51,7% do PIB em 2013 para 67,5% do PIB em abril de 2016*”, porém, não menciona as razões desse aumento, que não teve absolutamente nada a ver com os gastos sociais que essa PEC vai congelar por 20 anos, mas sim com o que ela deixa de controlar: os juros abusivos e os mecanismos financeiros ilegais que estão gerando dívida pública.

Não podemos admitir que a Constituição Federal venha a ser modificada para burlar o art. 167, inciso III, da própria Constituição, sacrificando todas as rubricas orçamentárias para aumentar ainda mais o privilégio da dívida.

Esse é o objetivo da PEC 55, como constou textualmente da exposição de motivos assinada pelo atual Ministro da Fazenda Henrique Meireles:

“Torna-se, portanto, necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para conter a expansão da dívida pública. Esse é o objetivo desta Proposta de Emenda à Constituição.” (Grifo nosso)

Na medida em que limita exclusivamente “a despesa primária total”, a PEC 55 possibilita a destinação de todo o restante das receitas para a chamada dívida pública, burlando-se o art. 167, III, da própria Constituição.



SF/16011.59220-16



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

2. A PEC nº 55, de 2016, representa grave comprometimento ao atendimento dos direitos sociais e afronta os objetivos fundamentais da República previstos na Constituição Federal

Os direitos sociais previstos na Constituição Federal não têm sido devidamente atendidos no Brasil, assim como os objetivos fundamentais da República, mitigados face à escassez de investimentos devido à imensa subtração de recursos para o pagamento de juros, ficarão de vez inviabilizados diante do congelamento imposto pela PEC 55.

Devido ao severo congelamento que a PEC 55/2016 impõe às *despesas primárias totais* – que compreende todas as rubricas orçamentárias, **exceto as despesas financeiras**, que não se incluem entre as primárias – todos os direitos sociais e investimentos ficarão comprometidos durante os próximos 20 anos, enquanto os sigilosos rentistas poderão usufruir de todo o recurso excedente ao teto imposto por essa proposta de emenda à Constituição.

Essa verdadeira aberração imposta pela PEC 55/2016 resultará no agravamento ainda maior do desrespeito aos direitos sociais previstos no Art. 6º da Constituição Federal, que já não têm sido devidamente atendidos no Brasil. Relativamente à Educação e Saúde, essa PEC representa ameaça concreta ao cumprimento do disposto nos Arts. 208, 212 e 196.

Além disso, restarão gravemente ameaçados os princípios fundamentais da República que constam do Art. 3º da Constituição. O direito ao desenvolvimento, que já vem sendo comprometido diante da escassez de investimentos face à imensa subtração de recursos para o pagamento de juros, ficará de vez inviabilizado diante do congelamento imposto pela PEC 55; e não poderão avançar os programas que visam a erradicação da pobreza, marginalização e desigualdades sociais.



SF/16011.59220-16



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

O Brasil vive Cenário de Escassez Social apesar da Realidade de Abundância

Apesar de o Brasil ser, atualmente, a 9ª maior economia do mundo, a nossa situação social passa por uma verdadeira calamidade.

O desemprego atinge patamar elevadíssimo. Segundo a Pesquisa do IBGE^{viii}, dentre as 166 milhões de pessoas em idade de trabalhar no Brasil, 90 milhões estão empregadas; 12 milhões de pessoas estão desempregadas e 64 milhões estão fora da força de trabalho.

PEA - BRASIL 2016

Raio x		
	TOTAL NO TRIM. ATÉ AGOSTO (EM MILHÕES)	VARIAÇÃO (ANTE JUN/JUL/ AGO 2015)
População		
Em idade de trabalhar	166,441	2,038 milhões
Na força de trabalho	102,161	1,230 milhão
Ocupada	90,137	-1,991 milhão
Desocupada	12,024	3,220 milhões
Fora da força de trabalho	64,280	809 mil
Posição na ocupação		
Empregado no setor privado		
Com carteira	34,176	-1,363 milhão
Sem carteira	10,204	122 mil
Trabalhador doméstico	6,122	84 mil
Empregado no setor público	11,361	-195 mil
Empregador	3,946	-111 mil
Conta própria	22,235	86 mil
Trabalhador familiar auxiliar	2,093	-614 mil

ESTADÃO 11/10/16

INFOGRAFICO/ESTADÃO

O nível salarial também é extremamente preocupante: 23,4 % da população ativa vive com menos de 1 salário mínimo^{ix}.

Apesar das imensas riquezas existentes em nosso país, somos o mais injusto do mundo, onde a distância entre ricos e pobres é a mais cruel, e a concentração de renda é vergonhosa.

Segundo dados publicados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil^x, apenas 0,5 % (meio por cento) da população ativa concentra 43% de toda riqueza declarada em bens e ativos financeiros.

Devido a essa disparidade o Brasil é considerado o país de pior distribuição de renda do mundo^{xi}.

Ocupamos a vergonhosa 75ª posição no ranking de respeito aos Direitos Humanos, segundo o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH – medido pela ONU^{xii} e o penúltimo lugar no ranking da Educação entre 40 países analisados^{xiii}.

O desenvolvimento socioeconômico está completamente travado no Brasil, de tal maneira que o nosso Produto Interno Bruto – PIB –



SF/16011.59220-16



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

vem caindo, tendo encolhido 3,8% em 2015^{xiv}, e em 2016 já estamos em último lugar do mundo no ranking do crescimento econômico^{xv}.

Esse quadro é inaceitável, principalmente considerando as nossas imensas potencialidades. O Brasil é atualmente a 9ª maior economia mundial e nossa realidade é de extrema abundância. O Brasil detém, por exemplo:

- ✓ A maior reserva de Nióbio do mundo, mineral estratégico, empregado em aeronaves, satélites espaciais, usinas nucleares e equipamentos de última geração. O Canadá possui apenas 2% das reservas mundiais de Nióbio e, com esse recurso, garante saúde e educação pública, gratuita e de excelente qualidade para a sua população. O Brasil possui 98% das reservas. A exploração atual é feita principalmente em Minas Gerais^{xvi} de maneira totalmente opaca, por empresa particular, embora a Constituição Federal estabeleça que os minerais são bens da União^{xvii};
- ✓ A terceira maior reserva de petróleo;
- ✓ A maior reserva de água potável;
- ✓ A maior área agriculturável e clima favorável, permitindo a produção de alimentos durante os 12 meses do ano;
- ✓ Riquezas minerais diversas e Terras Raras que só existem em nosso País;
- ✓ Riquezas biológicas: fauna e flora de incontáveis espécies;
- ✓ Extensão territorial continental, com a população plenamente integrada, pois falamos o mesmo idioma;
- ✓ Potencial energético, já que possuímos todas as matrizes energéticas em abundância;
- ✓ Potencial industrial e comercial;
- ✓ Imensa riqueza humana e cultural.

Possuímos também imensas riquezas financeiras, tais como:

- ✓ Reservas Internacionais de US\$ 375 bilhões;



SF/16011.59220-16



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

- ✓ Montante de cerca de R\$1 trilhão esterilizado no Banco Central, referente às chamadas operações compromissadas, que na prática correspondem à sobra de caixa dos bancos, depositadas no Banco Central e remuneradas;
- ✓ Sobra de R\$ 480 bilhões em 2015, conforme retrata o gráfico a seguir, que compara as receitas federais realizadas em 2015 e as despesas pagas no mesmo ano, conforme dados oficiais:





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

ONDE MESMO ESTÁ O ROMBO DAS CONTAS PÚBLICAS???

RECEITAS FEDERAIS R\$ 2,748 TRILHÕES

Realizadas em 2015 - Fonte: CGU - Transparência Brasil



Fonte: CGU Acesso em 26/03/2016 <http://goo.gl/adBG03>

DESPESAS FEDERAIS R\$ 2,268 TRILHÕES

Pagas em 2015 - Fonte: SIAFI - Sistema SigaBrasil Senado Federal



Fonte: SIAFI Acesso em 26/03/2016 <http://goo.gl/YDH5Bn>

Na verdade, o déficit está localizado nos gastos financeiros com a dívida, mas esses a PEC 55 preserva e protege.

A justificativa apresentada pelo governo, na exposição de motivos da PEC 55/2016, foi a necessidade de controlar gastos e pagar a dívida pública, no entanto, a mesma PEC 55/2016 irá aprofundar esse quadro, gerando mais



SF/16011.59220-16



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

obrigações extremamente onerosas por meio de esquema fraudulento que cria dívida sem contrapartida alguma ao país.

Ao promover drástica restrição, ajuste e congelamento sobre investimentos e gastos sociais essenciais à sociedade, a PEC 55 irá agravar o atendimento aos direitos sociais e impedir o avanço socioeconômico do país.

De acordo com a projeção realizada pela Organização da Nações Unidas (ONU), do ano de 2015 ao ano de 2030, a população brasileira deve aumentar 20,8 milhões, alcançando 228,6 milhões de pessoas.

Com os valores destinados às áreas sociais congelados e corrigidos unicamente pelo IPCA, estarão inviabilizados os investimentos, representando essa PEC 55/2016 uma afronta a diversos dispositivos constitucionais, dentre os quais destacamos:

3. Inviabilização ao cumprimento dos objetivos fundamentais da República previsto no Art. 3º da Constituição:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.
(grifos nossos)

A PEC 55/2016 promove discriminação infame e inaceitável ao congelar todas as despesas primárias, inviabilizando o cumprimento dos objetivos fundamentais da República, ao mesmo tempo em que privilegia as despesas financeiras que poderão continuar sendo feitas sem qualquer teto ou limite.

Também inviabiliza ao cumprimento dos direitos sociais previstos no Art. 6º da Constituição:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a



SF/16011.59220-16



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

A PEC 55/2016 compromete o atendimento a TODOS OS DIREITOS SOCIAIS, pois esses terão que ficar disputando recursos com todas as demais rubricas orçamentárias que compõem as despesas primárias limitadas pela PEC.

Enquanto isso, OS GASTOS FINANCEIROS NÃO SOFRERÃO LIMITE ALGUM, E OS SIGILOSOS RENTISTAS PODERÃO SE ESBANJAR NOS RECURSOS QUE DEIXARÃO DE ATENDER ÀS NECESSIDADES SOCIAIS EM SAÚDE, EDUCAÇÃO, ASSISTÊNCIA SOCIAL, etc.

O prejuízo social é iminente e grave.

Por essa razão a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) se manifestou de forma contundente em relação a essa PEC, por meio de nota pública que traz conteúdo imprescindível à compreensão do alcance social dessa proposta de emenda à Constituição. Por sua importância, transcrevemos a seguir a NOTA DA CNBB SOBRE A PEC 241, renumerada no Senado para PEC 55/2016:

NOTA DA CNBB SOBRE A PEC 241

“Não fazer os pobres participar dos próprios bens é roubá-los e tirar-lhes a vida.”

(São João Crisóstomo, século IV)

O Conselho Permanente da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil-CNBB, reunido em Brasília-DF, dos dias 25 a 27 de outubro de 2016, manifesta sua posição a respeito da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241/2016, de autoria do Poder Executivo que, após ter sido aprovada na Câmara Federal, segue para tramitação no Senado Federal.

Apresentada como fórmula para alcançar o equilíbrio dos gastos públicos, a PEC 241 limita, a partir de 2017, as despesas primárias do Estado – educação, saúde, infraestrutura, segurança, funcionalismo e outros – criando um teto para essas mesmas despesas, a ser aplicado nos próximos vinte anos. Significa, na prática, que nenhum aumento real de investimento nas áreas primárias poderá ser feito durante duas décadas. No entanto, ela não menciona nenhum teto para despesas financeiras, como, por



SF/16011.59220-16



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

exemplo, o pagamento dos juros da dívida pública. Por que esse tratamento diferenciado?

A PEC 241 é injusta e seletiva. Ela elege, para pagar a conta do descontrole dos gastos, os trabalhadores e os pobres, ou seja, aqueles que mais precisam do Estado para que seus direitos constitucionais sejam garantidos. Além disso, beneficia os detentores do capital financeiro, quando não coloca teto para o pagamento de juros, não taxa grandes fortunas e não propõe auditar a dívida pública.

A PEC 241 supervaloriza o mercado em detrimento do Estado. “O dinheiro deve servir e não governar!” (Evangelii Gaudium, 58). Diante do risco de uma idolatria do mercado, a Doutrina Social da Igreja ressalta o limite e a incapacidade do mesmo em satisfazer as necessidades humanas que, por sua natureza, não são e não podem ser simples mercadorias (cf. Compêndio da Doutrina Social da Igreja, 349).

A PEC 241 afronta a Constituição Cidadã de 1988. Ao tratar dos artigos 198 e 212, que garantem um limite mínimo de investimento nas áreas de saúde e educação, ela desconsidera a ordem constitucional. A partir de 2018, o montante assegurado para estas áreas terá um novo critério de correção que será a inflação e não mais a receita corrente líquida, como prescreve a Constituição Federal.

É possível reverter o caminho de aprovação dessa PEC, que precisa ser debatida de forma ampla e democrática. A mobilização popular e a sociedade civil organizada são fundamentais para superação da crise econômica e política. Pesa, neste momento, sobre o Senado Federal, a responsabilidade de dialogar amplamente com a sociedade a respeito das consequências da PEC 241.

A CNBB continuará acompanhando esse processo, colocando-se à disposição para a busca de uma solução que garanta o direito de todos e não onere os mais pobres.

Nossa Senhora Aparecida, Padroeira do Brasil, continue intercedendo pelo povo brasileiro. Deus nos abençoe!

Dom Sergio da Rocha

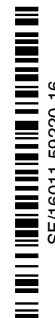
Arcebispo de Brasília

Presidente da CNBB

Dom Murilo S. R. Krieger, SCJ

Arcebispo de São Salvador da Bahia

Vice-Presidente da CNBB



SF/16011.59220-16



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Dom Leonardo Ulrich Steiner, OFM
Bispo Auxiliar de Brasília
Secretário-Geral da CNBB”

4. Inviabilização ao cumprimento do disposto no Art. 208 da Constituição relativo ao Dever do Estado com a Educação:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II – progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Apesar desse importante mandamento constitucional que trata do dever do Estado com a Educação, os recursos atualmente destinados a esse direito básico da população já se mostram insuficientes e têm deixado inúmeras carências. A PEC 55 irá agravar esse cenário, especialmente diante da previsão para aumento da população brasileira nos próximos 20 anos, em cerca de 20,8 milhões de pessoas, segundo dados da ONU.



SF/16011.59220-16



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

5. Inviabilização ao cumprimento do disposto no Art. 212 da Constituição:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Depreende-se, da leitura do Art. 212, que o princípio orientador da Constituição Federal foi o de privilegiar a Educação, buscando garantir, no texto constitucional, um PISO MÍNIMO DE RECURSOS para a Educação. A PEC 55/2016 fere frontalmente esse dispositivo, ao revogá-lo por 19 anos, na medida em que estabelece um novo piso rebaixado, vinculado apenas à atualização pela inflação), além de colocar um TETO para o conjunto das despesas primárias, entre elas a educação, a saúde e todas as demais rubricas orçamentárias, exceto os gastos financeiros, que ficarão fora de qualquer teto ou limite.

Ora, o congelamento das despesas primárias, com a mera reposição das perdas inflacionárias pelo IPCA, trará absoluta frustração do cumprimento deste dispositivo constitucional. Eventualmente, caso a educação venha a ter aumentos reais de recursos, a fim de cumprir o teto geral das despesas primárias imposto pela PEC, tais aumentos terão de ser compensados com perdas reais em outras áreas comprometendo-se os objetivos gerais do desenvolvimento nacional.

Principalmente caso o país venha ter uma grande pujança econômica, com significativo crescimento do PIB e, conseqüentemente, maior arrecadação tributária, quanto maior o crescimento econômico, mais profundo e infame o descumprimento desse dispositivo constitucional, que visa assegurar verbas suficientes para garantir o direito à educação à população.

A PEC 55/2016 frustra completamente e inverte o ordenamento constitucional, na medida em que transforma o princípio de PISO MÍNIMO em TETO de recursos para a educação.

E mais: os recursos que deixarão de ir para as despesas primárias sujeitas ao TETO imposto pela PEC 55/2016 (Educação, Saúde, Saneamento, Habitação, Segurança, Cultura, Ciência e Tecnologia,



SF/16011.59220-16



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Assistência Social, Previdência, Cultura, atividade Legislativa, Judiciária etc.) irão para o pagamento dos estratosféricos juros da chamada dívida pública que nunca foi auditada, pois para tais gastos financeiros a PEC não estabeleceu teto nem limite algum.

6. Inviabilização ao cumprimento do disposto no Art. 196, relativamente ao Dever do Estado com a Saúde:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O Sistema Único de Saúde (SUS) tem tido importância extraordinária no país, tendo em vista que a imensa maioria da população brasileira somente tem acesso a serviços de saúde junto à rede pública. Os recursos atualmente destinados ao atendimento desse importante sistema público têm sido insuficientes, o que é comprovado por recorrentes denúncias acerca da precariedade do atendimento e até mesmo pelo crescimento do número de ações judiciais que reivindicam o cumprimento do citado Art. 196 da Constituição.

Como imaginar o atendimento à saúde pública daqui a 20 anos, considerando o aumento populacional previsto pela ONU e a mesma insuficiente parcela de recursos de hoje, apenas atualizados pelo IPCA? É evidente que a situação de precariedade atual, com falta de leitos, de remédios, de equipamentos, de materiais básicos, de pessoal auxiliar e médicos, etc. será enormemente agravada.

Assim como no caso da Educação, a PEC 55/2016 revoga o atual piso da saúde (vinculado à Receita Corrente Líquida) e estabelece por 19 anos um piso rebaixado vinculado apenas à atualização da inflação medida pelo IPCA. E caso ocorra algum aumento real nos recursos destinados à saúde – na tentativa de fazer jus ao aumento populacional, ou para resolver a extrema precariedade dos serviços de saúde – outras áreas



SF/16011.59220-16



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

terão de sofrer cortes, para que seja obedecido o teto geral para as despesas primárias imposto pela PEC 55, o que é inaceitável.

Congelar as verbas da saúde e destinar esses valores para o pagamento de juros a sigilosos detentores dos títulos da chamada dívida pública fere frontalmente o princípio norteador da Constituição Federal, que estabeleceu, no citado dispositivo, que *“A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas ...”*.

Ao contrário de atender a esse princípio, a PEC 55/2016, se aprovada, deixará legiões de desassistidos em todo o país!

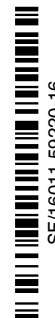
Por todo o exposto neste capítulo, apesar das imensas potencialidades do Brasil, 9ª maior economia mundial, os direitos sociais antes mencionados têm sido atendidos de forma precária em nosso país, e o nosso desenvolvimento socioeconômico encontra-se terrivelmente atrasado. Vivemos cenário de extrema escassez social e ocupamos a vergonhosa 75ª posição no ranking de respeito aos Direitos Humanos, segundo o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH – medido pela ONU^{xviii}.

A PEC 55/2016 agravará ainda mais esse grave cenário de escassez, na medida em que inviabiliza o cumprimento dos diversos dispositivos constitucionais citados.

No entanto, essa escassez não existe para os bancos que operam no país, devido à atuação do **Sistema da Dívida, que será ainda mais privilegiado com a PEC 55/2016.**

O Sistema da Dívida corresponde à utilização do endividamento público às avessas, ou seja, em vez de servir para aportar recursos ao Estado, o processo de endividamento tem funcionado como um instrumento que promove uma contínua e crescente subtração de recursos públicos, que são direcionados principalmente ao setor financeiro privado, devido à atuação de diversos mecanismos financeiros que geram dívidas sem contrapartida alguma ao País. É por isso que é tão importante realizar a auditoria dessas dívidas, a fim de segregar o que é dívida legítima e ilegítima.

Por fim, frisamos os seguintes aspectos relativos aos itens apresentados nesta Emenda Substitutiva Global.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Ao contrário de limitar investimentos sociais, precisamos de uma PEC para limitar os abusivos gastos financeiros com a chamada “dívida pública” e estabelecer princípios básicos em relação a tais gastos:

a) Necessidade de estabelecer limite para o pagamento dos juros nominais incidentes sobre a dívida pública, pois não é possível continuarmos destinando quase a metade dos recursos do Orçamento Federal da União para gastos com a dívida.

b) Obrigar o cálculo dos juros nominais incidentes sobre a dívida pública, pondo fim à subtração da parcela dos juros nominais correspondente à atualização monetária paralela pelo IGP-M, que tem sido contabilizada como se fosse amortização, a fim de que não seja burlada a norma estabelecida no artigo 167 da Constituição Federal (regra de ouro).

c) Obrigar a autorização prévia do Congresso Nacional para cada contratação de obrigações relacionadas à dívida pública, seja através da emissão de títulos ou outras formas de contratação, em cada ano, a fim de garantir a devida transparência em relação aos montantes contratados.

d) Obrigar a transparência em relação às operações que influenciaram, em cada ano, o crescimento do estoque da dívida pública

- Por exemplo, em 2015, deveriam ser públicas as informações sobre as operações que influenciaram no crescimento de R\$732 bilhões da dívida interna em títulos.

e) Proibir a transferência de prejuízos do Banco Central para os gastos com a dívida pública, gerados pela execução de política monetária e cambial.

- Em 2009, o montante de R\$147,7 bilhões de prejuízos operacionais do Banco Central foram repassados para o estoque da dívida pública, e em 2010 mais R\$ 45 bilhões. A partir daí, esses montantes passaram a gerar a contínua necessidade de pagamento de juros e amortizações, impactando negativamente as finanças públicas e o equilíbrio fiscal. Mais recentemente, centenas de bilhões de reais em prejuízos com



SF/16011.59220-16



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

operações de swap cambial foram transferidos para a conta dos juros da dívida, sem qualquer transparência. O que se sabe é que a dívida tem aumentado de forma absurda, quase exponencial, sem contrapartida alguma ao país e à sociedade que paga a conta.

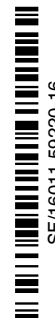
- O próprio Banco Central tem que procurar equilibrar a execução de sua política monetária e cambial, como era antes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

f) Impedir a utilização de dívida pública ou qualquer outro subterfúgio para remunerar a sobra de caixa dos bancos.

- Sob o argumento de “controlar a inflação”, o Banco Central do Brasil tem aplicado uma política monetária fundada em dois pilares: (1) adoção de juros elevados e (2) redução da base monetária, que corresponde ao volume de moeda em circulação. Na prática, tais instrumentos têm se mostrado um completo fracasso. Além de não controlar a inflação, os juros elevados têm afetado negativamente não só a economia pública – provocando o crescimento exponencial da dívida pública, que exige crescentes cortes em investimentos essenciais –, mas também tem afetado negativamente a indústria, o comércio e a geração de empregos. Por sua vez, a redução da base monetária utiliza o mecanismo das “Operações Compromissadas” que enxugam cerca de um trilhão de reais dos bancos e, na prática, correspondem à remuneração de sua sobra de caixa. Tais operações instituem cenário de profunda escassez de recursos, o que acirra a elevação das taxas de juros de mercado e empurra o País para uma profunda crise socioeconômica.

g) Obrigar a transparência em relação aos beneficiários da dívida pública

- Atualmente, é exigida a transparência em relação a todos os demais gastos públicos, estando inclusive os contracheques de funcionários expostos na rede pública da internet. No entanto, não sabemos para quem destinamos quase a metade do orçamento federal, pois os gastos com a dívida têm sido considerados sigilosos em nosso país.



SF/16011.59220-16



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

h) Estabelecer limite constitucional para a taxa básica de juros nominais (SELIC ou a que venha a substituí-la) em no máximo 6% ao ano

i) Impedir que a taxa básica de juros (SELIC ou a que venha a substituí-la) seja estabelecida à revelia do Congresso Nacional, sem transparência alguma, baseada unicamente na vontade do próprio setor financeiro.

j) Impedir a incidência de juros sobre juros (Anatocismo), conforme estabelece a Súmula 121 do STF, por se tratar de mecanismo que provoca a multiplicação da dívida por ela mesma.

Sala das Sessões,

Senador PAULO PAIM

Referências:

ⁱ <http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2012/03/25/clique-aqui-para-saber-como-foi-a-cpi-da-divida/>

ⁱⁱ Ver Relatório Específico da Auditoria Cidadã da Dívida nº 1/2013, disponível em <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/11/Parecer-ACD-1-Vers%C3%A3o-29-5-2013-com-anexos.pdf>

ⁱⁱⁱ <http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2012/03/25/clique-aqui-para-saber-como-foi-a-cpi-da-divida/>

^{iv} Ver Relatório Específico da Auditoria Cidadã da Dívida nº 1/2013, disponível em <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/11/Parecer-ACD-1-Vers%C3%A3o-29-5-2013-com-anexos.pdf>

^v SIAFI (<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>) “É o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal que consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal.”

^{vi} Fonte: <http://www.bcb.gov.br/htms/infcon/seriehistdivliq-p.asp>

^{vii} Fonte: <http://www.bcb.gov.br/ftp/notaecon/ni201609pfp.zip>, Tabela 36

^{viii} IBGE-PEA 2016. Quadro resumo publicado no jornal Estado de São Paulo em 01/10/2016

^{ix} Correio Braziliense em 12/07/2016.

^x Fonte: IPEA - Sérgio Wulff Gobetti e Rodrigo Octávio Orair – com base em dados divulgados pela Receita Federal

^{xi} <http://iepecdg.com.br/uploads/artigos/SSRN-id2479685.pdf> COMPARADO COM [GINI index | Data | Table](#)



SF/16011.59220-16



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

-
- xii <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-fica-em-75-no-ranking-do-idh--atras-do-sri-lanka,10000004754>
- xiii Índice Global de Habilidades Cognitivas e Realizações Educacionais
- xiv <http://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2016/03/economia-brasileira-fecha-2015-com-queda-de-38-mostra-ibge.html>
- xv <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/08/pib-do-brasil-segue-na-lanterna-mundial-em-ranking-com-33-paises.html>
- xvi <http://www.cbmm.com.br/br/p/82/vendas-e-logistica.aspx>
- xvii Art. 20 da Constituição Federal
- xviii <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-fica-em-75-no-ranking-do-idh--atras-do-sri-lanka,10000004754>

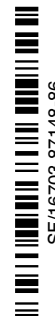


**PEC 55/2016
00023**



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

EMENDA Nº - PLEN
(à PEC nº 55, de 2016)



Dê-se à Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016, a seguinte redação:

“AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O artigo 167 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 167.

.....
XII – a realização de despesas com juros nominais da dívida pública federal em montante superior a 5% da Receita Corrente Líquida da União a cada ano;

XIII – a realização de despesa com juros ou amortização da dívida pública federal sem a devida divulgação nominal de cada beneficiário final;

XIV – a omissão de informações detalhadas e justificadas acerca dos fatores que impactaram o crescimento da dívida pública federal bruta interna e externa no ano anterior;

XV – a omissão de quaisquer parcelas dos juros nominais incidentes sobre a dívida pública por ocasião de sua contabilização ou divulgação;

XVI – a atualização monetária do estoque da dívida pública federal por qualquer índice e para quaisquer fins;

XVII – a prática de quaisquer mecanismos financeiros que venham a gerar dívida pública, ou qualquer outro tipo de obrigação onerosa, sem contrapartida efetiva em bens e serviços de interesse público;

XVIII - a contratação de dívida sem a autorização específica do Congresso Nacional, complementar à autorização constante nos orçamentos anuais;

XIX – a transferência de quaisquer prejuízos ou resultados negativos do Banco Central do Brasil para gastos com a dívida



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

pública ou para o Tesouro Nacional, devendo tais perdas ser recuperadas pela própria autoridade monetária;
XX – a utilização de títulos da dívida pública ou qualquer outro mecanismo ou operações de política monetária que se destinem a remunerar a sobra de caixa do sistema bancário;
XXI – a definição de taxa de juros básica da economia sem autorização do Congresso Nacional
XXII – a incidência de juros sobre juros.

.....
§ 5º – A taxa média de juros nominais incidente sobre a dívida pública não poderá ultrapassar o percentual de 6% ao ano.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.”

JUSTIFICAÇÃO

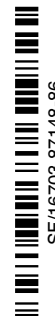
Ao contrário de limitar investimentos sociais para privilegiar os gastos financeiros, como faz a PEC 55/2016, o país precisa de uma outra emenda à Constituição, voltada à limitação dos abusivos gastos financeiros com a chamada “dívida pública”, estabelecendo-se princípios básicos em relação a tais gastos.

O objetivo da PEC 55 consta textualmente da exposição de motivos assinada pelo atual Ministro da Fazenda Henrique Meireles:

“Torna-se, portanto, necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para conter a expansão da dívida pública. Esse é o objetivo desta Proposta de Emenda à Constituição.” (Grifo nosso)

A PEC nº 55, de 2016, congela os investimentos e despesas PRIMÁRIAS, isto é, deixa fora do congelamento os gastos financeiros com a chamada dívida pública - pois tais gastos financeiros não fazem parte das despesas primárias.

Dessa forma, a PEC instaura tratamento discriminatório que privilegia o capital financeiro em detrimento de todos os direitos sociais e obrigações do Estado brasileiro. Durante o longo período de 20 anos, o volume de gastos primários poderá ser atualizado apenas pelo IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo -, ainda que o país venha a



SF/16703.87148-86



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

conquistar grandes avanços econômicos e aumente a arrecadação tributária, ou obtenha ganhos ou ingressos de quaisquer outras fontes patrimoniais ou econômicas.

Todas as rubricas orçamentárias, EXCETO OS GASTOS FINANCEIROS, ficarão disputando recursos sob o teto imposto pela PEC 55/2016.

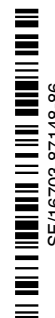
Assim, a PEC 55/2016 permite a destinação de recursos livremente, **sem qualquer teto, limite ou restrição, a gastos com juros e encargos da chamada dívida pública**, o que irá ampliar ainda mais a destinação de recursos a essa dívida que já consome, anualmente, quase a metade do orçamento federal, **enquanto tantos direitos sociais são negados à população**.

Usando o óbvio discurso de que é necessário controlar gastos, a PEC 55 restringe todas as rubricas orçamentárias e libera recursos à vontade, sem teto e sem limite, para o Sistema da Dívida.

A causa da explosão da dívida pública não tem sido, de forma alguma, um suposto exagero dos investimentos sociais (previdência, pessoal, saúde, educação, etc.) **que a PEC irá congelar**, mas sim, a incidência de juros abusivos e a prática de questionáveis operações financeiras que beneficiam somente aos sigilosos investidores privados, gerando dívida pública sem contrapartida ao país, **que a PEC irá privilegiar**.

O engessamento de todas as rubricas orçamentárias, exceto a dívida, constitui tratamento discriminatório e privilégio odioso, especialmente considerando que essa dívida nunca foi auditada, como manda a Constituição, e sobre ela recaem graves indícios de ilegalidade, ilegitimidade e até fraudes advertidos inclusive por comissões do Congresso Nacional, dentre as quais destacamos as seguintes:

COMISSÃO	Representantes
CPI da Câmara dos Deputados destinada a <i>“apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo com o FMP”</i> .	Presidente: Dep. Alencar Furtado Relator: Dep. Sebastião Nery

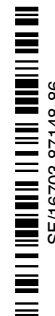


SF/16703.87148-86



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Instituída pelo Requerimento Nº 8/83. Instalada em 16/08/1983.	Relatório Final aprovado em setembro de 1984
Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa, destinada a <i>“examinar a questão da dívida externa brasileira e avaliar as razões que levaram o Governo a suspender o pagamento dos encargos financeiros dela decorrentes, nos planos externo e interno”</i> . Instituída pelo Requerimento nº 17, de 1987. Instalada em 14/04/1987.	Presidente: Senador Carlos Chiarelli Relator: Senador Fernando Henrique Cardoso Relatório Final aprovado em 23 de agosto de 1989.
Comissão Mista destinada <i>“ao exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento brasileiro, para cumprir a missão constitucional – Art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”</i> . Instalada em 11/04/1989.	Presidente: Dep. Waldeck Ornelas Relator: Senador Severo Gomes Relatório Parcial aprovado em 9 de agosto de 1989
	Relator: Dep. Luiz Salomão Parecer Final apreciado em 5 de setembro de 1989, NÃO VOTADO
CPI da Câmara dos Deputados <i>“destinada a investigar a dívida pública da União, Estados e Municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do País”</i>	Presidente: Dep. Virgílio Guimarães Relator: Dep. Pedro Novais Relatório Final aprovado em 11 de maio de 2010 (8 votos a 5 contrários). Relatório Alternativo do Dep. Ivan Valente assinado por 8 deputados. Ambos relatórios foram entregues ao Ministério Público Federal em maio/2010.



SF/16703.87148-86



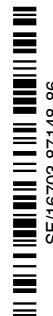
SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Instituída pelo Requerimento nº 8, de 2008, do Dep. Ivan Valente. Instalada em 19/08/2009.	
--	--

Apesar das graves irregularidades apontadas por todas essas comissões, nenhuma providência concreta chegou a ser adotada e o privilégio dos gastos com a chamada dívida pública são tratados com prioridade absoluta, a ponto de a PEC 55/2016 ensejar incluir, no texto constitucional, uma violenta restrição a todas as despesas primárias que durará por 20 anos, para que os gastos financeiros – que não fazem parte das despesas primárias – se esbaldem na totalidade dos recursos excedentes ao teto imposto por essa proposta de emenda à Constituição Federal.

Ao contrário de limitar investimentos sociais, precisamos que a PEC limite os abusivos gastos financeiros com a chamada “dívida pública” e estabeleça princípios básicos em relação a tais gastos.

Conforme dados do SIAFI, em 2015 foram destinados à dívida pública, 42,43% do Orçamento Geral da União, ou seja, R\$ 962.210.391.323,00.

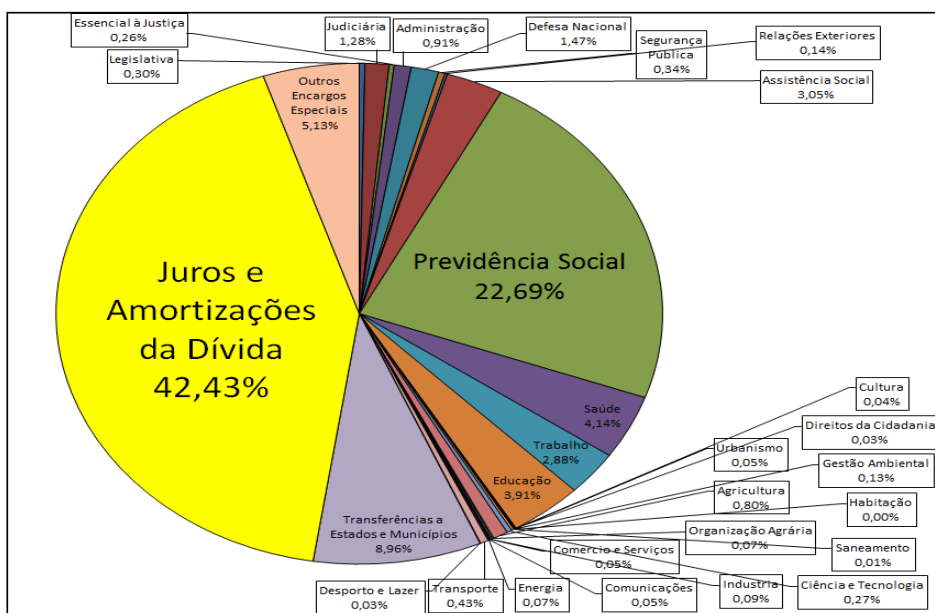


SF/16703.87148-86



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Orçamento Geral da União 2015 (Executado) Total = R\$ 2,268 trilhões



Fonte: SIAFI Elaboração: AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA
O SIAFI indica apenas o valor de R\$ 208,36 bilhões para a despesa paga com “Juros e Encargos da Dívida”, conforme quadro a seguir:



**LOA 2015 - Execução Orçamentária
por Grupo Natureza de Despesa - GND**

R\$ 1,00

GND (Cod)	GND	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	RP Pago
1	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	256,867,677,140	257,837,607,881	256,456,644,167	255,479,446,116	255,070,795,692	1,645,035,549
2	JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	225,248,120,644	277,346,405,644	208,362,864,733	208,362,694,170	208,360,341,749	2,337,996
3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1,050,758,938,966	1,111,191,402,786	1,053,588,658,346	1,012,931,592,067	980,422,529,557	81,601,000,665
4	INVESTIMENTOS	83,090,584,204	80,424,536,525	37,573,716,610	13,315,686,433	9,640,124,166	29,310,085,541
5	INVERSOES FINANCEIRAS	93,287,423,376	95,655,404,099	72,191,791,798	60,286,966,079	60,254,317,093	8,993,134,587
6	AMORTIZAÇÃO/REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA	1,131,350,310,728	1,079,956,861,204	753,868,894,737	753,868,724,050	753,850,049,574	21,073,293
9	RESERVA DE CONTINGENCIA	36,073,892,384	36,073,892,384	0	0	0	0
NÃO APLICÁVEL	NÃO APLICÁVEL	0	0	0	0	0	0
NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO	0	0	0	-8,000	0	0
TOTAL		2,876,676,947,442	2,938,486,110,523	2,382,042,570,390	2,304,245,120,916	2,267,598,157,831	121,572,667,632

Entretanto, tal valor corresponde apenas ao valor dos juros “reais”, tendo em vista que está sendo contabilizada, como se fosse



SF/16703.87148-86

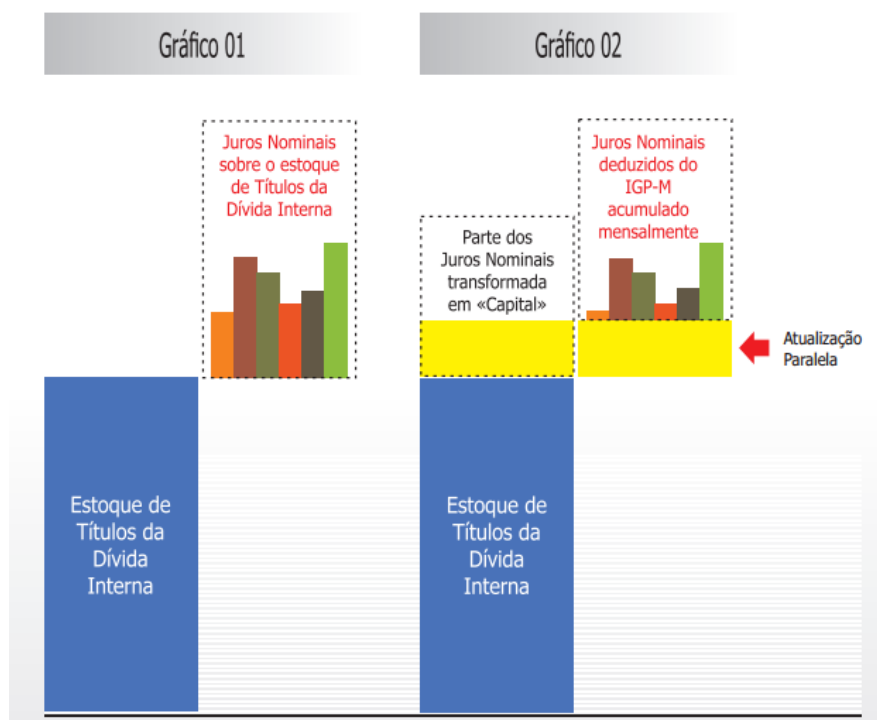


SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

amortização, a parcela dos juros nominais correspondente à inflação medida pelo IGP-M, conforme procedimento paralelo denunciado pela CPI da Dívida Pública desde 2010¹. Esse procedimento paralelo tem sido possibilitado por meio de cálculo paralelo que corrige todo o estoque da dívida e em seguida deduz essa atualização dos juros e a transforma em amortização, tal como retratado no diagrama a seguir:

SF/16703.87148-86

CONTABILIZAÇÃO DE JUROS COMO SE FOSSE AMORTIZAÇÃO



O gráfico 1 do diagrama acima demonstra o estoque de títulos da dívida interna federal e, ao lado, os volumes de juros nominais incidentes sobre os diversos tipos de títulos que compõem o referido estoque. A

¹ Ver Relatório Específico da Auditoria Cidadã da Dívida nº 1/2013, disponível em <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/11/Parecer-ACD-1-Vers%C3%A3o-29-5-2013-com-anexos.pdf>



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

variação na altura dos diversos volumes dos juros decorre da existência de diversos tipos de títulos, que possuem rendimentos nominais distintos.

O gráfico 2 do mesmo diagrama demonstra o efeito da atualização monetária paralela de todo o estoque da dívida (representada em amarelo). Referida atualização tem sido excluída do volume dos juros nominais, que passa a ficar restrito apenas à parcela que ultrapassa tal atualização. Simultaneamente, essa atualização passa a fazer parte do estoque da dívida e é paga como se fosse amortização, mediante a emissão de novos títulos.

À medida em que a parcela da atualização monetária (que integra os juros nominais) é deslocada da categoria de Despesas Correntes e passa a ser computada como Despesas de Capital (amortização), o limite para emissão de nova dívida fica artificialmente ampliado nesse montante.

Esse procedimento burla o disposto no art. 167, III, da Constituição Federal (“regra de ouro”), que proíbe a emissão de nova dívida para pagar juros (despesas correntes), e tem provocado o crescimento exponencial do estoque da dívida interna federal.

Assim, considerando que grande parte do valor informado a título de “amortização” ou “refinanciamento” é referente, na realidade, a juros (parcela dos juros nominais correspondente à remuneração pelo IGP-M), e tendo em vista que não existe a devida transparência em relação a esse cálculo paralelo, não há outra alternativa senão somarmos as rubricas “Juros” e “Amortizações e Refinanciamento” para indicar o montante destinado a gastos com a dívida pública.

Apesar dessa destinação de quase R\$ 1 trilhão para a dívida em 2015, o estoque de títulos da dívida interna aumentou **R\$ 732 bilhões** em 11 meses (31/01 a 31/12), conforme Quadro XXXVI publicado pelo Banco Central:

Quadro XXXVI – Títulos públicos federais												
Fim de período	Responsabilidade										R\$ milhões	
	Tesouro Nacional									Bacen	Total fora do Bacen	% do PIB
	Títulos emitidos	Carteira do Bacen	Fora do Bacen							NBCE NBCF NBCA		
			LTN	LFT	NTN	Dívida securit.	CFT/CTN	TDA	BTN	Total		

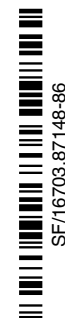


SF/16703.87148-86



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

2015	Jan	3 204 002	1 066 054	616 444	435 732	1 059 354	6 944	16 638	2 835	0	2 137 948	-	2 137 948	37,5
	Fev	3 298 151	1 084 797	656 252	456 502	1 074 285	6 904	16 605	2 807	0	2 213 355	-	2 213 355	38,7
	Mar	3 441 396	1 124 909	726 854	457 289	1 105 878	6 872	16 815	2 778	0	2 316 487	-	2 316 487	40,3
	Abr	3 451 710	1 117 914	678 712	482 885	1 145 606	6 839	17 025	2 730	0	2 333 796	-	2 333 796	40,4
	Mai	3 484 068	1 112 021	731 811	495 006	1 118 758	6 805	16 946	2 720	0	2 372 046	-	2 372 046	41,0
	Jun	3 585 830	1 123 411	773 981	511 178	1 150 143	6 775	17 658	2 683	0	2 462 419	-	2 462 419	42,4
	Jul	3 586 722	1 111 487	762 064	528 002	1 156 751	6 747	18 999	2 674	0	2 475 235	-	2 475 235	42,5
	Ago	3 691 613	1 139 645	798 201	562 424	1 162 978	6 717	19 019	2 629	0	2 551 968	-	2 551 968	43,7
	Set	3 802 663	1 213 927	811 239	576 417	1 172 570	6 688	19 209	2 612	0	2 588 736	-	2 588 736	44,2
	Out	3 712 379	1 208 329	693 387	590 364	1 188 388	9 142	20 171	2 597	0	2 504 049	-	2 504 049	42,6
	Nov	3 794 401	1 219 142	734 481	603 869	1 205 415	8 868	20 055	2 570	0	2 575 259	-	2 575 259	43,6
	Dez	3 936 681	1 286 515	764 479	626 192	1 229 620	7 693	19 711	2 472	0	2 650 165	-	2 650 165	44,7



SF/16703.87148-86

Esse crescimento brutal do estoque da Dívida Interna (DPMFi), de R\$ 3,204 trilhões para R\$3,937 trilhões, em apenas 11 meses de 2015, deveu-se à destinação de recursos para cobrir operações ILEGAIS:

- **pagamento de juros** (o que é inconstitucional, pois fere o Art. 167, III, da Constituição Federal, o qual impede a emissão de títulos da dívida para pagar despesas correntes, tais como salários e juros);
- **remuneração da sobra de caixa dos bancos** (operações compromissadas que chegaram perto de R\$ 1 trilhão em 2015, ou seja, quase 20% do PIB), e
- **prejuízos do Banco Central com operações de swap cambial** (ilegais, conforme TC-012.015/2003-0: “*Não há, na Lei n.º 4.595/64 ou em outra legislação, dispositivo que autorize o Banco Central a atuar no ramo de seguros ou que o autorize a assumir posições de agente segurador de capital, muito menos a especular com variações cambiais, assumindo posições que podem dar muito lucro ou muito prejuízo.*”).

Cabe ressaltar que o volume de investimentos ficou limitado a apenas R\$ 9,6 bilhões em 2015, o que confirma que todo esse crescimento do estoque da dívida foi consumido nas referidas operações.

Em geral, os parlamentares acreditam que a dívida pública corresponde ao que aprendemos na teoria, isto é, abrangeria recursos recebidos em decorrência de empréstimos contraídos pelo Estado. Caso tivéssemos recebido a montanha de recursos equivalentes ao vultoso

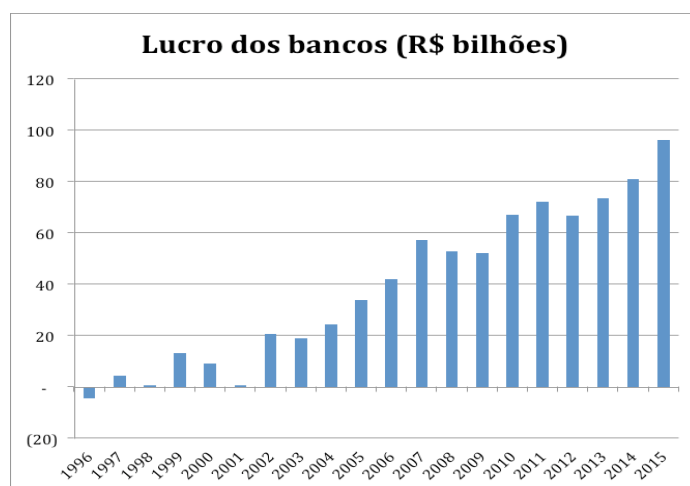


SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

crescimento da dívida verificado em 2015 (R\$ 732 bilhões), não estaríamos enfrentando crise alguma. Não recebemos esses recursos, que foram aplicados na retroalimentação dos mesmos mecanismos que geraram ainda mais dívida pública.

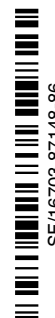
De 2003 a 2015, o país acumulou um “superávit primário” de R\$ 824 bilhões, ou seja, as receitas “primárias” (formadas principalmente pela arrecadação de tributos) foram muito superiores aos gastos sociais. Apesar disso, a dívida pública interna se multiplicou no período, de R\$ 839 bilhões ao final de 2002 para quase R\$ 4 TRILHÕES ao final de 2015. Portanto, a causa da explosão da dívida pública não é, de forma alguma, um suposto exagero dos gastos sociais (previdência, pessoal, saúde, educação, etc), mas sim, a incidência de juros absurdos e questionáveis operações financeiras que beneficiam apenas os investidores privados, sem contrapartida ao país.

Enquanto o país e toda a economia real (indústria e comércio) amargam resultados negativos, o lucro dos bancos não para de crescer, como demonstram as estatísticas do próprio Banco Central, comprovando-se a existência de transferência de renda para o setor financeiro privado:



Fonte: <http://www4.bcb.gov.br/top50/port/top50.asp>

A dívida pública nunca foi auditada, como determina a Constituição Federal, e, conforme denunciado inclusive por Comissões do Congresso Nacional, é repleta de indícios de ilegalidade, ilegitimidade e



SF/16703.87148-86



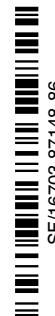
SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

até fraudes, tais como a suspeita de renúncia à prescrição, diversas transformações de passivos privados em dívidas públicas, além de mecanismos financeiros que geram dívida sem contrapartida alguma ao país ou à sociedade, a exemplo das escandalosas operações de *swap* cambial e operações compromissadas, acima mencionadas.

A constatação acerca da atuação desses mecanismos meramente financeiros que geram dívida sem contrapartida alguma ao país ou à sociedade é algo que se repete tanto internamente no Brasil (em relação à chamada dívida dos estados), como em outros países. Essa constatação permitiu que identificássemos a existência de um “Sistema da Dívida”, isto é, a utilização do endividamento público às avessas, ou seja, em vez de servir para aportar recursos ao Estado, o processo de endividamento tem funcionado como um instrumento que promove uma contínua e crescente subtração de recursos públicos, que são direcionados principalmente ao setor financeiro privado. É por isso que é tão importante realizar a auditoria dessas dívidas, a fim de segregar o que é dívida legítima e ilegítima.

A atuação desses mecanismos financeiros tem provocado não somente a geração de dívida pública, mas também o seu contínuo crescimento, devido à aplicação de condições extremamente onerosas, alcançando patamares insustentáveis. Além de sangrar os orçamentos públicos e exigir a contínua privatização de patrimônio público para o seu pagamento, a dívida pública tem sido a justificativa para contrarreformas e um pacote de medidas que tramitam em regime de prioridade no Congresso Nacional (PLP-257/2016, PEC-241/2016, PEC 143/2015 e 31/2016, entre outros) que jogam essa conta ilegítima nas costas de trabalhadoras e trabalhadores públicos e privados, ativos e aposentados, provocando danos patrimoniais, sociais e morais à sociedade e ao país.

O mais grave é que, atualmente, um dos mecanismos financeiros mais perversos que se tem notícia, semelhante ao que quebrou a Grécia e outros países europeus, está se espalhando pelo Brasil, mascarado por sedutora propaganda de que entes federados poderiam “vender”, “ceder” ou “novar” direitos de créditos de Dívida Ativa de difícil arrecadação. A PEC 241/2016 (PEC 55/2016 no Senado), que tramita de forma acelerada no Congresso Nacional sob a alegada necessidade de congelar os investimentos sociais por 20 anos, destina recursos para



SF/16703.87148-86



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

“empresas estatais não dependentes”, que operam esse esquema. Os projetos de lei PLS 204/2016, PLP 181/2015 e PL 3337/2015 visam “legalizar” esse esquema, que irá provocar um enorme rombo nas contas públicas.

Diante desta situação, a Frente Parlamentar Mista pela Auditoria da Dívida Pública com Participação Popular debateu a necessidade de se estabelecer princípios básicos em relação aos gastos com a dívida, quais sejam:

a) Necessidade de **estabelecer limite para o pagamento dos juros nominais** incidentes sobre a dívida pública, pois não é possível continuarmos destinando quase a metade dos recursos do Orçamento Federal da União para gastos com a dívida.

- Proposta de limite para os juros nominais:

5% da Receita Corrente Líquida da União

b) Obrigar o **cômputo dos juros nominais incidentes sobre a dívida pública**, pondo fim à subtração da parcela dos juros nominais correspondente à atualização monetária paralela pelo IGP-M, que tem sido contabilizada como se fosse amortização.

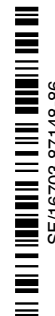
c) Obrigar a **autorização prévia do Congresso Nacional para a contratação de obrigações relacionadas à dívida pública**, seja através da emissão de títulos ou outras formas de contratação, em cada ano, a fim de garantir a devida transparência em relação aos montantes contratados.

d) Obrigar a **transparência em relação às operações que influenciaram, em cada ano, o crescimento do estoque da dívida pública**

- Por exemplo, em 2015, deveriam ser públicas as informações sobre as operações que influenciaram no crescimento de R\$732 bilhões

e) **Proibir a transferência de prejuízos do Banco Central para os gastos com a dívida pública**, gerados pela execução de política monetária e cambial.

- Em 2009, o montante de R\$ 147,7 bilhões de prejuízos operacionais do Banco Central foram repassados para o estoque e em 2010



SF/16703.87148-86



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

mais R\$ 45 bilhões. A partir daí, esse montante gerou a necessidade de pagamento de juros e amortizações, impactando negativamente as finanças públicas e o equilíbrio fiscal. Mais recentemente, centenas de bilhões de reais em prejuízos com operações de swap cambial foram transferidos para a conta dos juros da dívida, sem qualquer transparência. O que se sabe é que a dívida tem aumentado de forma absurda, quase exponencial, sem contrapartida alguma ao país e à sociedade que paga a conta.

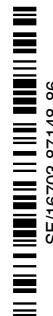
- O próprio Banco Central tem que procurar equilibrar a execução de sua política monetária e cambial, como era antes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

f) Impedir a utilização de dívida pública ou qualquer outro subterfúgio para remunerar a sobra de caixa dos bancos.

- Sob o argumento de “controlar a inflação”, o Banco Central do Brasil tem aplicado uma política monetária fundada em dois pilares: (1) adoção de juros elevados e (2) redução da base monetária, que corresponde ao volume de moeda em circulação. Na prática, tais instrumentos têm se mostrado um completo fracasso. Além de não controlar a inflação, os juros elevados têm afetado negativamente não só a economia pública – provocando o crescimento exponencial da dívida pública, que exige crescentes cortes em investimentos essenciais –, mas também tem afetado negativamente a indústria, o comércio e a geração de empregos. Por sua vez, a redução da base monetária utiliza o mecanismo das “Operações Compromissadas” que enxugam cerca de um trilhão de reais dos bancos e, na prática, correspondem à remuneração de sua sobra de caixa. Tais operações instituem cenário de profunda escassez de recursos, o que acirra a elevação das taxas de juros de mercado e empurra o País para uma profunda crise socioeconômica.

g) Obrigar a transparência em relação aos beneficiários da dívida pública

- Atualmente, é exigida a transparência em relação a todos os demais gastos públicos, estando inclusive os contracheques de funcionários expostos na internet. No entanto, não sabemos para quem destinamos quase a metade do orçamento federal, pois os gastos com a dívida têm sido considerados sigilosos em nosso país.



SF/16703.87148-86



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

h) Estabelecer limite constitucional para a taxa básica de juros nominais (SELIC ou a que venha a substituí-la) em no máximo 6% ao ano

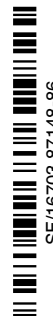
i) Impedir que a taxa básica de juros (SELIC ou a que venha a substituí-la) seja estabelecida à revelia do Congresso Nacional, sem transparência alguma, baseada unicamente na vontade do próprio setor financeiro.

j) Impedir a incidência de juros sobre juros (Anatocismo), conforme estabelece a Súmula 121 do STF, por se tratar de mecanismo que provoca a multiplicação da dívida por ela mesma.

k) permitir que o Congresso Nacional possa alterar o montante destinado ao serviço da dívida na proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo.

Sala das Sessões,

Senador PAULO PAIM

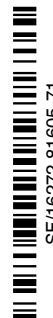




PEC 55/2016
00024

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

EMENDA Nº - PLEN
(à PEC nº 55, de 2016)



SF/16272.81605-71

Dê-se ao art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), inserido pela Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016, a seguinte redação:

“**Art. 102.** Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias e não primárias:

.....
VI - pagamento de juros e encargos da dívida pública.
.....”

JUSTIFICAÇÃO

O objetivo desta emenda é estabelecer limite para os gastos com juros da dívida do setor público. Desde o evento do Projeto de Lei Complementar – PLP nº 257, de 2016, é notória a tendência do Poder Executivo de tentar congelar a despesa primária sem que se proponham limites para o crescimento do resultado nominal. O que evidencia a preocupação em pagar juros e encargos da dívida, em detrimento dos serviços prestados à população.

O objetivo da PEC nº 55, de 2016, é instituir o Novo Regime Fiscal, segundo alega o Executivo. No entanto, não faz qualquer referência a um limite para o pagamento de juros da dívida pública. O Brasil tem a dívida mais alta e mais cara dentre os países emergentes. Estimativas do Fundo Monetário Internacional (FMI) mostram que a dívida bruta dos

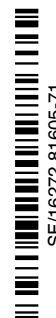


SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

emergentes em 2015 ficou em média em 44,6% do PIB, enquanto a do Brasil fechou em 66,2% do PIB. Diante disso, faz-se mister estabelecer limites para o crescimento do resultado nominal em contrapartida ao limite imposto para o crescimento da despesa primária.

Sala das Sessões,

Senador **PAULO PAIM**





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM



**PEC 55/2016
00025**



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

EMENDA Nº - PLEN
(à PEC nº 55, de 2016)



Dê-se ao § 5º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), inserido pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016, a seguinte redação:

“**Art. 102.**
.....
§ 5º. É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa não primária com o serviço da dívida pública.
.....”

JUSTIFICAÇÃO

A PEC nº 55, de 2016, no § 5º do art. 102, veda a abertura de crédito suplementar ou especial somente para as despesas PRIMÁRIAS, instituindo tratamento discriminatório e odioso, pois deixa livre, sem controle, sem teto e sem limite as DESPESAS FINANCEIRAS. São essas justamente as que mais precisam ser disciplinadas, tendo em vista a existência de diversas denúncias de ilegalidade, ilegitimidade e até fraudes em relação à chamada dívida pública que nunca foi auditada, como manda a Constituição Federal.

Ademais, não é possível impedir o aumento das despesas primárias, pois é preciso garantir o atendimento à população, por exemplo, no caso de enfermidade, falta de leitos, pessoas morrendo sem atendimento médico, crianças fora da escola, falta de professores, moradores de rua sem assistência social, aumento da violência, enfim, nos casos nos quais houver necessidade de aumento de gastos sociais, como já ocorrido inúmeras vezes.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Ao mesmo tempo em que estabelece violenta restrição às despesas primárias, a PEC nº 55, de 2016, é temerária em relação aos gastos financeiros, que sequer menciona, deixando tais gastos livres, se esbaldando nos recursos que deixarão de ser destinados às áreas sociais.

Sala das Sessões,

Senador PAULO PAIM



SF/16367.06727-53



PEC 55/2016
00026

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 55, de 2016)

Acrescente-se o seguinte inciso V ao § 6º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos do que dispõe o art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016:

“Art. 102.

§ 6º

V – despesas com os benefícios da previdência social mantidos em decorrência do previsto no art. 201 da Constituição Federal.

.....”

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda visa excluir do limite de gastos da União as despesas com os benefícios da previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal.

Ao estipular que os gastos da previdência social integram o rol das despesas sujeitas ao novo teto, a Proposta em pauta desconsidera a importância dos benefícios previdenciários e assistenciais para a manutenção do bem-estar social, bem como para o desenvolvimento econômico da sociedade, especialmente em períodos de recessão.

Sala da Comissão,

PAULO PAIM
PT/RS

Nome do Senador	Assinatura



SF/16964.28552-94

[illegible]



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM





PEC 55/2016
00027

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 55, de 2016)

Acrescente-se o seguinte inciso V ao § 6º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos do que dispõe o art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016:

“Art. 102.

§ 6º

V – despesas com os direitos relativos à seguridade social,
conforme compreensão do art. 194 da Constituição Federal.

.....”

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda visa excluir do limite de gastos da União todas as despesas relativas à seguridade social, o que compreende saúde, previdência e assistência social, conforme previsto no art. 194 da Constituição Federal.

Ao estipular que os gastos da seguridade social integram o rol das despesas sujeitas ao novo teto, a Proposta em pauta desconsidera a importância dos benefícios sociais para a manutenção do bem-estar social, bem como para o desenvolvimento econômico da sociedade.

Sala da Comissão,

PAULO PAIM
PT/RS

Nome do Senador	Assinatura



SF/16718.17300-53



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

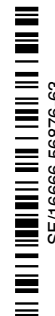


**PEC 55/2016
00028**



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

EMENDA Nº - PLEN
(à PEC nº 55, de 2016)



Acrescente-se o § 12 ao art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), inserido pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016:

“**Art. 102.**

.....
§ 12. Os limites previstos no § 1º também se aplicam às despesas com juros e amortizações da dívida pública federal.”

JUSTIFICAÇÃO

A PEC nº 55, de 2016, no *caput* do art. 102, estabelece limite somente para as despesas PRIMÁRIAS, instituindo tratamento discriminatório odioso, pois deixa livre, sem controle, sem teto e sem limite as DESPESAS FINANCEIRAS. São essas justamente as que mais precisam ser disciplinadas, tendo em vista a existência de diversas denúncias de ilegalidade, ilegitimidade e até fraudes em relação à chamada dívida pública que nunca foi auditada, como manda a Constituição Federal.

Isso representa uma total afronta à Constituição, em seus artigos que tratam sobre os direitos sociais e os objetivos fundamentais da República.

Por este motivo, apresentamos a presente Emenda, que visa também incluir no teto de gastos as despesas não primárias, ou seja, essencialmente juros e amortizações da dívida pública.

Sala das Sessões,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Senador PAULO PAIM

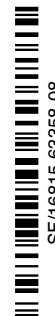


**PEC 55/2016
00029**



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

EMENDA Nº - PLEN
(à PEC nº 55, de 2016)



Suprimam-se os §§ 7º e 8º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), inserido pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016.

JUSTIFICAÇÃO

A proposta visa não permitir que excessos de despesas primárias do Judiciário, Legislativo e Ministério Público avancem sobre o Executivo.

De forma contraditória e discriminatória, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 55, de 2016, no § 7º do inciso V do art. 102, admitiu desobediência ao próprio teto que estabeleceu no *caput* do mesmo art. 102, na medida em que permite que haja excesso de gastos nos Poderes Judiciário, Legislativo, Ministério Público de Contas e Defensoria Pública da União (incisos II a V do *caput* desse artigo 102).

A PEC nº 55, de 2016, prevê, de maneira infame, que esse excesso de gastos dos referidos Poderes seja compensado com recursos do Poder Executivo, avançando sobre os recursos destinados às despesas primárias do Poder Executivo, justamente onde estão as despesas essenciais à população: saúde, educação, segurança, assistência, previdência, direitos da cidadania, habitação, saneamento, ciência e tecnologia, cultura, gestão ambiental, organização agrária, transporte etc.

O § 8º da PEC nº 55, de 2016, chega a ser uma confissão do avanço sobre os recursos do Poder Executivo, estabelecendo percentual inicial de 0,25% que certamente será sucessivamente emendado para garantir o avanço desse inaceitável privilégio discriminatório. Que vergonha!



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Todas as demais despesas primárias de obrigação da União, especialmente as relacionadas à Saúde e Educação, que a Constituição considera expressamente como DEVER DO ESTADO, estão sendo submetidas ao teto.

É uma infâmia que essa PEC permita que o teto dos gastos com os Poderes Judiciário, Legislativo e Ministério Público avance sobre as despesas do Executivo. Dessa forma, devem ser suprimidos os § 7º e § 8º.

Sala das Sessões,

Senador **PAULO PAIM**

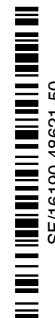


PEC 55/2016
00030



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

EMENDA Nº - PLEN
(à PEC nº 55, de 2016)



Dê-se ao art. 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), inserido pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016, a seguinte redação:

“**Art. 105.** Na vigência do Novo Regime Fiscal, para fins de cômputo dos limites estabelecidos no art. 102, não serão consideradas as aplicações em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º. As aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde serão calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198.

§ 2º. As aplicações mínimas em manutenção e desenvolvimento do ensino observarão os limites estabelecidos no *caput* to art. 212.”

JUSTIFICAÇÃO

De acordo com o art. 208 da Constituição:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II – progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII– atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Apesar desse importante mandamento constitucional que trata do dever do Estado com a Educação, os recursos atualmente destinados a esse direito básico da população já se mostram insuficientes e têm deixado inúmeras carências. A PEC 55/2016 irá agravar esse cenário, especialmente diante da previsão para aumento da população brasileira nos próximos 20 anos, em cerca de 20,8 milhões de pessoas, segundo dados da ONU.

De acordo com o art. 212 da Constituição:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Depreende-se, da leitura do art. 212, que o princípio orientador da Constituição Federal foi o de privilegiar a educação, buscando garantir, no texto constitucional, um PISO MÍNIMO DE RECURSOS para esta. A PEC 55/2016 fere frontalmente esse dispositivo, ao revogá-lo por dezenove anos, na medida em que estabelece um novo piso rebaixado, vinculado apenas à atualização pela inflação), além de colocar um TETO para o conjunto das despesas primárias, entre elas a educação, a saúde e todas as demais rubricas orçamentárias, exceto os gastos financeiros, que ficarão fora de qualquer teto ou limite.



SF/16190.48621-50



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Ora, o congelamento das despesas primárias, com a mera reposição das perdas inflacionárias pelo IPCA, trará absoluta frustração do cumprimento deste dispositivo constitucional. Eventualmente, caso a educação venha a ter aumentos reais de recursos, a fim de cumprir o teto geral das despesas primárias imposto pela PEC, tais aumentos terão de ser compensados com perdas reais em outras áreas, comprometendo-se os objetivos gerais do desenvolvimento nacional.

Caso o país venha ter uma grande pujança econômica, com significativo crescimento do PIB e, conseqüentemente, maior arrecadação tributária, quanto maior o crescimento econômico, mais profundo e infame o descumprimento desse dispositivo constitucional, que visa assegurar verbas suficientes para garantir o direito à educação à população.

A PEC 55/2016 frustra completamente e inverte o ordenamento constitucional, na medida em que transforma o princípio de PISO MÍNIMO em TETO de recursos para a educação.

E mais: os recursos que deixarão de ir para as despesas primárias sujeitas ao TETO imposto pela PEC 55/2016 (educação, saúde, saneamento, habitação, segurança, cultura, ciência e tecnologia, assistência social, previdência, atividades legislativa e judiciária, etc.) irão para o pagamento dos estratosféricos juros da chamada dívida pública, que nunca foi auditada, pois para tais gastos financeiros a PEC não estabeleceu teto nem limite algum. De acordo com o art. 196 da Constituição:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O Sistema Único de Saúde (SUS) tem tido importância extraordinária no país, tendo em vista que a imensa maioria da população brasileira somente tem acesso a serviços de saúde junto à rede pública. Os recursos atualmente destinados ao atendimento desse importante sistema público têm sido insuficientes, o que é comprovado por recorrentes denúncias



SF/16190.48621-50



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

acerca da precariedade do atendimento e até mesmo pelo crescimento do número de ações judiciais que reivindicam o cumprimento do citado art. 196 da Constituição.

Como imaginar o atendimento à saúde pública daqui a vinte anos, considerando o aumento populacional previsto pela ONU e a mesma insuficiente parcela de recursos de hoje, apenas atualizados pelo IPCA? É evidente que a situação de precariedade atual, com falta de leitos, de remédios, de equipamentos, de materiais básicos, de pessoal auxiliar e médicos, etc. será enormemente agravada.

Assim como no caso da educação, a PEC 55/2016 revoga o atual piso da saúde (vinculado à receita corrente líquida – RCL) e estabelece por dezenove anos um piso rebaixado, vinculado apenas à atualização da inflação medida pelo IPCA. E caso ocorra algum aumento real nos recursos destinados à saúde – na tentativa de fazer jus ao aumento populacional, ou para resolver a extrema precariedade dos serviços de saúde – outras áreas terão de sofrer cortes, para que seja obedecido o teto geral para as despesas primárias imposto pela PEC 55/2016, o que é inaceitável.

Na tentativa de dar uma aparência positiva à PEC, o relator na Câmara estabeleceu que o piso da saúde seria, em 2017, de 15% da RCL (art. 198, §2º, inciso I, da Constituição) ao invés dos 13,7% atualmente previstos no art. 2º da Emenda Constitucional nº 86, de 2015. Porém, em 2015 o gasto com essa área social já foi de 14,8% da RCL, receita essa que está caindo fortemente. Portanto, quando a PEC estabelece o piso de 15% da RCL (que mantivemos na emenda) ela não estabelece nenhuma benesse em relação à saúde.

Congelar as verbas da saúde e destinar esses valores para o pagamento de juros a sigilosos detentores dos títulos da chamada dívida pública fere frontalmente o princípio norteador da Constituição Federal, que estabeleceu, no citado dispositivo, que “*A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas ...*”.

Ao contrário de atender a esse princípio, a PEC 55/2016, se aprovada, deixará legiões de desassistidos em todo o País!



SF/16190.48621-50



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Por todo o exposto, apesar das imensas potencialidades do Brasil, 9ª maior economia mundial, os direitos sociais antes mencionados têm sido atendidos de forma precária e o nosso desenvolvimento socioeconômico encontra-se terrivelmente atrasado. Vivemos cenário de extrema escassez social e ocupamos a vergonhosa 75ª posição no *ranking* de respeito aos direitos humanos, segundo o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, medido pela ONU.

A PEC 55/2016 agravará ainda mais esse grave cenário de escassez, na medida em que inviabiliza o cumprimento dos diversos dispositivos constitucionais citados.

No entanto, essa escassez não existe para os bancos que operam no País, devido à atuação do “Sistema da Dívida”, **que será ainda mais privilegiado com a PEC 55/2016.**

O “Sistema da Dívida” corresponde à utilização do endividamento público às avessas, ou seja, em vez de servir para aportar recursos ao Estado, o processo de endividamento tem funcionado como um instrumento que promove uma contínua e crescente subtração de recursos públicos, que são direcionados principalmente ao setor financeiro privado, devido à atuação de diversos mecanismos financeiros que geram dívidas sem contrapartida alguma ao País. É por isso que é tão importante realizar a auditoria dessas dívidas, a fim de segregar o que é dívida legítima e ilegítima.

Sala das Sessões,

Senador PAULO PAIM



SF/16190.48621-50



PEC 55/2016
00031

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

EMENDA Nº - PLEN
(à PEC nº 55, de 2016)



Inclua-se, onde couber, o seguinte artigo à Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016:

“**Art.** Fica limitada a cinco pontos percentuais da Receita Corrente Líquida a despesa com pagamento de juros e amortizações da dívida pública da União.”

JUSTIFICAÇÃO

O objetivo desta emenda é estabelecer limite para os gastos com juros da dívida do setor público. Para se ter uma ideia, somente no ano de 2015 os gastos com juros do país atingiram o equivalente a 9,1% do PIB – o que representa uma alta de 5,5% em relação ao ano anterior. Tais despesas financeiras foram infladas especialmente pela alta da taxa de juros.

Segundo pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em uma comparação internacional, o Brasil supera países como a África do Sul e a Índia, cujas despesas giram em torno de 3,1% do PIB e 4,4%, respectivamente. O cenário se explica porque o Brasil tem uma dívida mais alta e mais cara do que a de outros países emergentes.

Estimativas do Fundo Monetário Internacional (FMI) mostram que a dívida bruta dos emergentes em 2015 ficou em média em 44,6% do PIB, enquanto a do Brasil fechou em 66,2% do PIB.

Sala das Sessões,

Senador PAULO PAIM



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM



PEC 55/2016
00032



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

EMENDA Nº - PLEN
(à PEC nº 55, de 2016)



Inclua-se o seguinte artigo à Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016:

“**Art.** Fica revogado a alínea *b* do inciso II do §3º do art. 166 da Constituição Federal.”

JUSTIFICAÇÃO

O Art. 166, §3º, II, *b*, da Constituição, impede que o Congresso Nacional possa alterar o montante destinado ao serviço da dívida na proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo.

Severas denúncias recaem sobre a inclusão desse dispositivo no texto constitucional, por ter sido incluído de forma fraudulenta, sem a sua votação no primeiro turno da Constituição.

Esse grave fato conta de estudo compilado pelo saudoso Professor Adriano Benayon, em conjunto com o Professor Pedro Rezende, intitulado “Anatomia de uma fraude à Constituição”, disponível em *site* hospedado na UnB¹.

Referido dispositivo constitucional foi acrescido irregularmente na Constituição, pois não foi votado regularmente, e representa privilégio especial inaceitável aos gastos financeiros com a chamada dívida pública, já que impede que o Congresso Nacional faça qualquer emenda relacionada aos gastos financeiros.

Em outras palavras, a cada ano, no respectivo projeto de lei do orçamento anual (LOA), o valor que ali vier estabelecido pelo Executivo

¹ Ver estudo completo: Anatomia de uma fraude à Constituição, disponível em <http://www.cic.unb.br/~rezende/trabs/fraudeac.html>.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

para despesas com serviço da dívida será forçosamente aprovado pelo Congresso sem qualquer discussão, para ser pago no exercício seguinte a esse título.

Por sua origem espúria, esta questão já foi objeto de representação no Ministério Público de São Carlos, tendo sido acolhida e remetida à Procuradoria Geral da República (PGR).

Sala das Sessões,

Senador PAULO PAIM





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

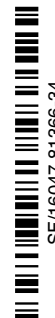


**PEC 55/2016
00033**



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 55, de 2016)



Dê-se ao art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), inserido pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016, a seguinte redação:

“**Art. 102.**

§ 6º

IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes, que se dediquem à exploração direta de atividade econômica possível de ser exercida pelo Estado - produção e comercialização de bens e prestação de serviços -, necessárias aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, nos termos do art. 173 desta Constituição;

§ 12. Em hipótese alguma poderão ser destinados recursos ou bens públicos a empresas estatais não dependentes que não atendam aos pressupostos básicos mencionados no art. 173 desta Constituição, isto é, o atendimento aos imperativos da segurança nacional e o atendimento relevante de interesse coletivo.

§ 13. Em hipótese alguma, poderão ser destinados recursos ou bens públicos a empresas estatais não dependentes cuja formalização afronta o disposto no art. 173 desta Constituição, tais como os destinados a operações financeiras que envolvam a emissão de debêntures com garantia estatal baseada em direitos sobre créditos ou qualquer outra forma.

§ 14. Fica vedada a instituição de fundo que objetive o recebimento antecipado de receitas públicas de qualquer natureza, inclusive as decorrentes de alienação ou cessão de ativos, onde se inclui os denominados direitos creditórios.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

JUSTIFICAÇÃO

A PEC nº 55, de 2016, exclui do teto de gastos a destinação de recursos a “empresas estatais não dependentes”. A emenda visa distinguir as empresas estatais que atendem ao disposto no art. 173 da Constituição (tais como as empresas do grupo Petrobrás e Eletrobrás) de outro tipo de “empresa estatal não dependente” ligada a esquemas ilegais.

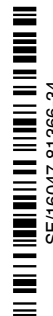
A PEC nº 55, de 2016, na alteração proposta para o ADCT, art. 102, inciso V, § 6º, inciso IV, exclui, do teto que institui para as despesas primárias, as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Inicialmente, é importante definir de forma precisa o conceito de empresa estatal não dependente. Em tese, é empresa que gera receita própria e possui natureza de Direito Privado, razão pela qual não dependeria de recursos públicos para sua manutenção.

Por essa independência em relação a recursos do Estado, essas empresas estatais não dependentes sequer são mencionadas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000).

Recentemente, foi detectado escandaloso esquema financeiro que utiliza empresas denominadas “empresas estatais não dependentes”, que emitem debêntures com garantia estatal, e vendem essas debêntures a investidores privilegiados, com desconto brutal e remuneração de juros estratosféricos. Adicionalmente, tais empresas terão que arcar com os elevados custos financeiros que envolvem esse tipo de operação, a remuneração de diretores e demais custos administrativos, além de onerosas consultorias especializadas. O rombo decorrente dessas operações será enorme.

Considerando que as debêntures emitidas por essas estatais não dependentes possuem garantia real dada pelos entes federados (mascarada pelas debêntures subordinadas), tais entes serão chamados a honrar a garantia dada, gerando assim grandes volumes de obrigações onerosas que configuram dívida pública sem contrapartida alguma ao Estado ou à sociedade.



SF/16047.81366-34



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Esse esquema está sendo anunciado por sedutora propaganda de que entes federados poderiam “vender”, “ceder” ou “novar” direitos de créditos, entre os quais a Dívida Ativa.

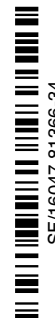
A Dívida Ativa (volume de tributos e outros créditos devidos à União, Estados e Municípios) corresponde, em sua maioria, a créditos incobráveis, pois são devidos por contribuintes que não têm como pagar seus débitos, tais como empresas falidas, não encontradas, ou que nunca existiram de fato. Devido a essas circunstâncias, a maior parte da Dívida Ativa é considerada podre, isto é, não possui a menor chance de ser arrecadada.

Em todos os entes federados, a atribuição legal para cobrar a Dívida Ativa pertence a órgãos públicos competentes. No âmbito da União, é a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) que cobra a Dívida Ativa. Alguns Estados e Municípios possuem Procuradorias para realizar essa tarefa; em outros, a própria Secretaria Fazendária cuida da cobrança. Na prática, os órgãos competentes têm conseguido arrecadar somente uma pequena parte da Dívida Ativa, que não é podre, ou seja, a parte correspondente a contribuintes que tiveram seus débitos inscritos em Dívida Ativa apenas devido a uma perda de prazo ou à necessidade de parcelamento, mas que buscam regularizar sua situação.

Dessa forma, todos os entes federados mantêm um estoque de Dívida Ativa que sabidamente não será arrecadada, até porque faltam investimentos para que a administração tributária consiga realizar sua competência.

O esquema detectado em alguns entes federados tem sido anunciado por grandes meios de comunicação como uma solução mágica: os entes federados conseguiriam vender essa Dívida Ativa podre para alguém que pagaria até 40% de seu valor. De fato, isso seria estupendo. Porém, isso é uma ilusão. A Dívida Ativa não é vendida ou cedida e não sai do lugar. Os créditos não têm sua natureza ou condições de pagamento modificadas e continuarão sendo cobrados pelos respectivos órgãos competentes.

Na realidade, o que está sendo “cedido” pelo ente federado é a garantia, formalizada por outro papel financeiro (debênture subordinada), também emitido pela empresa estatal não dependente e entregue ao ente federado, que assim se obriga a assumir os riscos da operação. Dados da Secretaria de Fazenda de São Paulo atestam que as debêntures subordinadas



SF/16047.81366-34



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

servem para documentar as garantias concedidas pelo Estado, na medida em que menciona, textualmente:

Características Gerais das Operações

- ✓ As securitizações foram realizadas com a Companhia Paulista de Securitização – CPSEC.
- ✓ A CPSEC é uma sociedade por ações controlada pelo Estado (Empresa Não Dependente), cuja constituição, em 15 de outubro de 2009, foi autorizada pela Lei Estadual nº 13.723.
- ✓ A CPSEC tem por objetivo social a aquisição de direitos creditórios do Estado de São Paulo.
- ✓ Devido a existência de Debêntures Subordinadas em poder do Estado, as operações são classificadas como **“Com retenção de riscos e benefícios”**.

Governo do Estado de São Paulo
Secretaria da Fazenda



FIPECAFI
Cultura, Comércio, Abastecimento e Finanças

A Dívida Ativa e demais créditos servem apenas de parâmetro para indicar o tamanho da garantia dada pelo ente federado para essa empresa.

Devido às condições financeiras abusivas desse esquema, essa garantia irá crescer exponencialmente, como aconteceu na Europa, onde esquema semelhante foi descoberto durante os trabalhos de auditoria da dívida na Grécia.

E já temos uma indicação de onde virão os recursos para cobrir o rombo provocado por esse esquema: a PEC nº 55, de 2016, que congela por até vinte anos todos os gastos e investimentos primários, garante recursos públicos para aumento de capital de “empresas estatais não dependentes”.

Não há dúvida de que estamos diante de um excelente negócio somente para quem compra esses papéis com desconto brutal e escandalosa remuneração.

Trata-se de negócio ilegal! Os créditos continuam sendo cobrados por órgãos competentes (Procuradorias de Fazenda), e o que está sendo cedido de fato, pelos entes federados a “empresas estatais não



SF/16047.81366-34



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

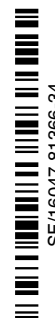
dependentes”, é meramente uma garantia onerosíssima, sem contrapartida alguma, o que é ilegal! Os projetos de lei PLS nº 204, de 2016, PLP nº 181, de 2015 e PL nº 3337, de 2015, que tramitam no Congresso Nacional, visam “legalizar” esse esquema, o que irá provocar um enorme rombo nas contas públicas.

Esse negócio entrou no país por meio de consultorias especializadas, como a ABBA Consultoria e Treinamento por exemplo. O Sr. Edson Ronaldo Nascimento, responsável da ABBA, é também assistente consultor do FMI. Foi também Presidente da PBH Ativos S/A (empresa estatal não dependente de Belo Horizonte); Superintendente Executivo da Secretaria de Fazenda do Estado de Goiás; Secretário de Fazenda do Estado de Tocantins, entre outros cargos estratégicos ocupados no Distrito Federal e Secretaria do Tesouro Nacional. Assim o esquema se alastra.

Além de tudo isso, cabe ressaltar uma enorme incoerência, pois estamos há anos privatizando as empresas estatais e lucrativas úteis à sociedade, tais como empresas de energia, telefonia, transporte, e até atividades estatais ligadas à exploração de minérios, petróleo, portos, aeroportos e estradas, e, atualmente, a Medida Provisória nº 727, do primeiro dia do governo Temer, implementou conjuntura de aceleração de privatizações de empresas estatais, como as que o atual presidente foi oferecer durante sua viagem à China.

Face a essa conjuntura de privatizações, qual é a lógica de criarmos empresas “estatais” não dependentes regidas pelo direito privado para emitir debêntures com garantia pública? Emitir debêntures é atividade de Estado? Qual é a necessidade desse tipo de negócio para o Estado? Qual o benefício que esse tipo de estatal trará para a sociedade? A resposta é evidente: não trará benefício algum para o setor público ou para a sociedade, mas significará uma transferência brutal de recursos para o setor financeiro privado, sem transparência; um verdadeiro escândalo.

É infame que a mesma PEC nº 55, de 2016, que engessa por vinte anos investimentos sociais em saúde, educação, assistência, dentre outros, e impede investimentos geradores de desenvolvimento socioeconômico, privilegie a destinação de recursos à vontade, sem limite e sem teto algum, para gastos com a dívida pública nunca auditada e recursos para alimentar esse esquema fraudulento que utiliza “empresas estatais não



SF/16047.81366-34



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

dependentes” que emitem papéis financeiros, semelhante ao esquema que quebrou a Grécia.

Sala das Sessões,

Senador **PAULO PAIM**



**PEC 55/2016
00034****EMENDA Nº – CCJ**
(à PEC Nº 55, de 2016)

Acresça-se ao art. 1º da Proposta de Emenda Constitucional nº 55, de 2016 o seguinte art. 110:

“Art. 1º

“Art. 110. Não se aplicam as regras do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias nos seguintes casos:

I - calamidade pública enquanto perdurar a situação;

II - estado de defesa ou de sítio;

III - crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional por período igual ou superior a quatro trimestres;

IV – no caso de taxa de desemprego nacional igual ou superior a 10%.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do PIB inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

§ 2º A taxa de variação do PIB será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou outro órgão que vier a substituí-la.

§ 3º Entende-se por taxa de desemprego a taxa trimestral de desocupação divulgada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) do IBGE ou outra que vier a substituí-la.”



SF/16513.56511-42

JUSTIFICAÇÃO

Desde a crise houve uma renovação nas regras fiscais de todos os países e diversos deles incluíam regras fiscais mais flexíveis e principalmente cláusulas de escape para diversas situações, como calamidade, baixo crescimento econômico. Mesmo a LRF já previa importantes cláusulas nos seus artigos 65 e 66.

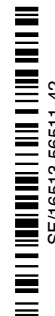
A forma com está apresentada a PEC deixa de fora qualquer cláusula de escape, o que pode impedir que se possa adaptar a política econômica à períodos de crise.

A racionalidade dessa medida foi bem descrita em um artigo recente do Senador Roberto Requião: “A PEC-241 e o fim do crescimento econômico”, nos seguintes trechos:

A Proposta de Emenda Constitucional 241, que se tornou conhecida nacionalmente como a PEC-241, reflete o absoluto distanciamento da tecnocracia neoliberal que decidiu impô-la ao Congresso Nacional, e em particular ao Senado da República, da realidade crua da cidadania brasileira. Não falo apenas de números. Falo de conceitos. Quem propôs essa PEC não tem a mais elementar ideia do que seja o relacionamento fundamentalmente articulado entre orçamento público e o conjunto da economia. Em uma palavra, entre o gasto público e o crescimento da economia.

Na realidade, recorrendo a uma metáfora realista, o orçamento público é como o coração no corpo humano: dele saem as energias centrais que põem todos os órgãos e membros em movimento. Impedir o coração de injetar permanentemente sangue novo no corpo é condenar o corpo a ser consumido aos poucos pela gangrena. Isso está acima de ideologias. São fatos. Seja estado máximo ou estado mínimo, é o estado, através do orçamento, o único agente, por exemplo, que, numa recessão, pode fazer aumentar a demanda efetiva e o investimento, inclusive privado.

Sabemos disso pela economia keynesiana. Foi sob inspiração de Keynes que os países ocidentais viveram o que se consagrou como a Idade de Ouro do capitalismo no pós-guerra. Nela o estado, através do orçamento, desempenhou papel da mais absoluta centralidade. Em alguns países, como os do norte europeu, de elevadíssima condição de bem-estar social, o orçamento público – ou seja, os impostos – alcançou mais de 60% do PIB, ou seja, praticamente o dobro daquilo que a Fiesp reclama como excesso. A



SF/16513.56511-42

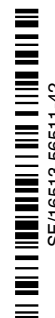
partir dos anos 80, regrediu na Europa o papel do Estado e prosperou a especulação financeira estéril.

A PEC-241 traz evidentes ameaças ao custeio de funções essenciais do Estado, mas, do ponto de vista econômico, ela consegue ser ainda mais prejudicial. Os investimentos públicos serão virtualmente extintos no plano federal. Com eles, suas articulações estaduais e municipais sofrerão consequências inevitáveis. Quando o estado elimina, por exemplo, o aumento do investimento em construção habitacional ele está congelando imediatamente parte ou todo o investimento em materiais de construção, de cimento, madeira, móveis a tijolo, nos estados federados e nos municípios.

Espanta-me, senhoras e senhores senadores, que uma iniciativa de caráter tão grotesco possa ser trazida para discussão no Senado Federal em plena depressão econômica, a maior da história da República. Esqueçamos por um momento o interesse público mais geral. Falemos dos interesses das populações dos estados federados, ou dos municípios. Aqui neste plenário há muitos senadores e senadoras que aspiram, legitimamente, governar os seus estados. Ai deles se a PEC-241 passar não governarão a não ser um espólio endividado e condenado à estagnação.

Sala da Comissão,

Senadora **VANESSA GRAZZIOTIN**
PCdoB/AM



SF/16513.56511-42

**PEC 55/2016
00035**

EMENDA Nº - CCJ

(à PEC Nº 55, DE 2016)

Inclua-se no § 6º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzido pelo art. 1º da PEC nº 55, de 2016, os seguintes incisos:

“§ 6º. Não se incluem nos limites previstos neste artigo:

.....
V – as despesas com as atividades da administração tributária da União, inclusive pessoal e encargos, de que trata o inciso XXII do art. 37 da Constituição.

VI – os efeitos financeiros de leis publicadas até a data da entrada em vigor do Novo Regime Fiscal relativamente ao aumento da despesa com pessoal com parcelas a serem implementadas em períodos posteriores aquela data.”

JUSTIFICAÇÃO

A PEC nº 55, de 2016 (PEC nº 241 na Câmara dos Deputados) altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir o Novo Regime Fiscal. A nova regra estabelece, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias do Poderes e órgãos autônomos da União, na forma do pretenso art. 102 do ADCT.

O parágrafo sexto do referido artigo dispõe sobre as despesas primárias que não estariam incluídas na base de cálculo dos limites. Nesse grupo estariam: as transferências constitucionais aos entes subnacionais, os créditos extraordinários, as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições e as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

A presente emenda visa acrescentar duas novas exceções ao rol já constante da regra fiscal proposta. A primeira delas se relaciona às despesas com as atividades da administração tributária da União, inclusive pessoal e encargos, de que trata o inciso XXII do art. 37 da Constituição. Tratam-se, com efeito, de gastos fundamentais no atual contexto de ajuste



SF/16962.34269-05

fiscal, onde se busca não apenas o controle do crescimento das despesas primárias, mas também uma maior eficácia arrecadatória da União.

É senso comum que o reestabelecimento do equilíbrio das contas públicas, no médio prazo, também depende da recuperação das receitas administradas pela Receita Federal do Brasil, sob pena de não se evitar trajetórias insustentáveis para a dívida pública. As receitas administradas, que chegaram a ser de 15,3% do PIB em 2007, caíram para 13% do PIB em 2015. Para além do debate em torno da qualidade do sistema tributário – que também requer a atenção deste Congresso –, o crescimento das receitas será fundamental para que o país seja capaz de recuperar a credibilidade de sua política fiscal.

Vale destacar, em acréscimo, que tais despesas já contam com tratamento diferenciado na Constituição Federal, a qual prevê que as administrações tributárias dos entes federados são atividades essenciais ao funcionamento do Estado e devem contar com recursos prioritários para a realização de suas atividades.

O segundo dispositivo busca resguardar os efeitos financeiros de leis publicadas até a data da entrada em vigor do Novo Regime Fiscal relativamente ao aumento da despesa com pessoal com parcelas a serem implementadas em períodos posteriores aquela data. Aqui não se trata de garantir os recursos para concessão de reajustes concedidos em 2016. Trata-se apenas de uma regra de transição de fim mais nobre, que é impedir que tais obrigações não venham a comprimir ainda mais os investimentos públicos nos próximos exercícios. Isso porque o limite proposto pela nova regra é global para as despesas primárias do Poder ou órgão autônomo. Nesse sentido, o aumento de despesas com pessoal aprovadas pelo Congresso em 2016 limita o tão necessário aumento dos investimentos, os quais têm efeito direto sobre a recuperação da economia.

Importante mencionar que o Novo Regime Fiscal deve vigorar por vinte anos e os efeitos financeiros dos citados reajustes tem horizonte bem mais restrito (em geral, três exercícios financeiros), de sorte que seu impacto sobre a essência da regra fiscal é bastante reduzido.

Sala da Comissão,

Senador Hélio José



**PEC 55/2016
00036**

EMENDA Nº – CCJ
(à PEC Nº 55, de 2016)

Acresça-se ao art. 1º da Proposta de Emenda Constitucional nº 55, de 2016 o seguinte art. 110:

“Art. 1º.....

“Art. 110. Fica estabelecida a repartição do superávit primário das contas da União, advindo do Novo Regime Fiscal, com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, através da complementação dos Fundos de Participações dos Estados e do Distrito Federal – FPE e dos Municípios – FPM:

I – a complementação será da ordem de 10% do superávit primário mensal, apurado pela União, para o FPE e outros 10% do superávit primário mensal, apurado pela União, para o FPM;

a) creditado até o 5 dia útil do mês seguinte aquele em que for feita a apuração de superávit primário nas contas da União;

b) rateado entre os Estados e o Distrito Federal segundo os mesmos critérios aplicados na distribuição do FPE;

c) rateado entre os Municípios segundo os mesmos critérios aplicados na distribuição do FPM.

JUSTIFICAÇÃO

A emenda que ora apresentamos estabelece a repartição do resultado do superávit primário mensal advindo do Novo Regime Fiscal, com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.



Esta repartição será feita seguindo os mesmos critérios adotados na distribuição do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal o FPE e dos Fundos de Participações dos Municípios o FPM.

Fica prevista uma complementação mensal correspondente a 10% do resultado apurado de superávit primário das contas da União para cada Fundo.

Considerando que ficará, cada vez mais, a cargo dos Governos Estaduais, do DF e dos Municípios a obrigação de prover recursos para os novos investimentos e manutenção dos serviços públicos, em função do limite de gastos e investimentos da União previsto nesta PEC 55;

Considerando que a população continuará crescendo e necessitando cada vez mais dos serviços públicos e que os gastos per capita da União serão reduzidos em função dos limites desta PEC;

Faz-se necessária a complementação, pela União, dos recursos destinados aos Fundos de Participações dos Estados, Distrito Federal e Municípios, para que estes possam manter e ampliar os acessos e a qualidade dos serviços públicos.

Sala da Comissão,

Senadora Ângela Portela



**PEC 55/2016
00037**

**EMENDA Nº – CCJ
(à PEC Nº 55, de 2016)**

Dê-se, ao § 6º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constante do art. 1º da PEC 55/2016, a seguinte redação:

“Art. 102.
.....
§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:
V – a despesa de capital com investimentos públicos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.
.....”(NR)

JUSTIFICAÇÃO

Com a PEC, não haverá espaço para ampliação do investimento público, nem mesmo para subsídio federal nas Parcerias Público Privada. Como se sabe, em períodos de ajuste fiscal maior de contração dos gastos é sempre dos investimentos públicos. No entanto, os investimentos públicos têm o maior efeito multiplicador sobre o PIB.

Sem a exclusão dessas despesas, a PEC irá comprometer a nossa capacidade de crescimento futura. Como pode ser visto nos dados, há uma correlação muito forte entre investimento público e privado. A taxa de investimento (Investimento sobre o PIB) no Brasil só aumentou em períodos em que houve aumento dos investimentos federais e das estatais federais.

É possível, portanto, perceber que a trajetória do investimento total acompanha a dos investimentos totais e da Petrobrás, que tiveram uma fortíssima queda em 2015, que irá se repetir em 2016.

Nas regras de gastos de diversos países, como Peru, Equador e Croácia os investimentos públicos são excetuados devido ao seu caráter permanente. Em países em que há regra de resultado fiscal, também muitas vezes se exclui o investimento da meta fiscal, como no caso do Reino Unido.



SF/16461.32051-69

Inclusive há na literatura econômica algo que foi chamado de “regra de ouro” do orçamento, que em certa medida aponta para a possibilidade de ampliar o endividamento apenas para ampliar investimentos.

Sala da Comissão,

Sala da Comissão,

Senadora Ângela Portela



**PEC 55/2016
00038**

EMENDA À PEC 55, DE 2016

Dê-se, ao § 6º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constante do art. 1º da PEC 55/2016, a seguinte redação:

“Art. 102.

.....

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

V – a despesa com benefícios do regime geral de previdência social, de que trata o art. 201.

.....”(NR)

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda visa ampliar o rol de exceções à aplicação do Novo Regime Fiscal, excluindo de sua abrangência as despesas com os benefícios do RGPS, que tem extração constitucional e que, em face da mudança do perfil demográfico da população, implicará em aumento significativo da despesa previdenciária com direitos já adquiridos ou em face de aquisição. Segundo as estimativas elaboradas pelo Governo, e encaminhadas ao Congresso Nacional em 2016 com o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, o gasto previdenciário em 2016 com os benefícios do RGPS corresponde a 7,95% do PIB e chegará, em 2036, a 10,18% do PIB, e as necessidades de financiamento do RGPS elevar-se-ão de 2,14% do PIB para 4,12% do PIB. A aplicação da mera correção pelo IPCA, embora suficiente para preservar, em tese, o valor real dos benefícios, implica em que novos benefícios somente poderão ser concedidos mediante a anulação de benefícios em manutenção, o que é irreal em face do envelhecimento da população e do aumento do número de benefícios a serem concedidos e redução da proporção de ativos em relação a inativos. Dessa forma, para assegurar a integridade dos direitos



adquiridos e em fase de aquisição, é imperiosa a exclusão das despesas com o RGPS do limite de gastos proposto.

Sala da Comissão,

Senadora Ângela Portela



**PEC 55/2016
00039**

**EMENDA Nº – CCJ
(à PEC Nº 55, de 2016)**

Dê-se ao art. 105 do ADCT, previsto no Art. 1º da PEC 55, de 2016, a seguinte redação:

“Art105. Não se incluem nos limites previstos no Art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

I - despesas relativas à saúde, inclusive as aplicações mínimas de recursos a que se referem o inciso I do § 2º e o § 3º do Art. 198 da Constituição;

II - despesas relativas à educação, inclusive as aplicações mínimas de recursos a que se refere o caput do Art. 212 da Constituição;

III- despesas relativas à assistência social. ”

JUSTIFICAÇÃO

A PEC 55 pretende instituir um novo Regime Fiscal para a União. Estabelece vigência de 20 anos a partir de 2017, quando haverá uma limitação anual das despesas da União em valores reais, ou seja, apenas poderá ser gasto o valor do ano anterior, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. Em resumo, a proposta apresentada determina que a despesa da União no ano de 2036 será a mesma de 2016, em termos reais.

No caso da saúde, as medidas propostas, uma vez implementadas, irão agravar ainda mais o problema do subfinanciamento. Assim, inviabilizará programas como: Mais Médico, UPAs, SAMU, Farmácia Popular, Saúde da Família, Programa Nacional de Imunização, entre outras ações e serviços fundamentais para atender a saúde população brasileira de forma integral. Além disso, a PEC não leva em consideração a transição demográfica, nutricional e epidemiológica em curso, já que as despesas não crescerão. Segundo o IBGE, a população deverá crescer de 206 milhões de pessoas, em 2016, para 227 milhões, em 2037, último ano de vigência da PEC.

Para a educação, a PEC 55/2016 inviabilizará o cumprimento das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. Isso porque, por exemplo, para se atingir algumas das metas do PNE será necessária a criação de 3,4 milhões de matrículas na creche, 700 mil na pré-escola, 500 mil no Ensino Fundamental, 1,6



SF/16638.14893-16

milhão no Ensino Médio e cerca de 2 milhões no Ensino Superior público. Ou seja, o Brasil precisa expandir o número de matrículas. Ocorre que o PNE, condizente com a Constituição Federal, exige maior participação financeira da União na oferta educacional, tanto para a construção quanto para a manutenção de equipamentos educacionais, por meio da política de Custo Aluno-Qualidade. Ou seja, ao invés de impor limite aos gastos sociais da União é preciso ampliá-los.

Na Assistência Social, a PEC 55/16, implica diretamente no fim de qualquer possibilidade de ampliação e continuidade dos serviços socioassistenciais, promovendo o fechamento de Centros de Referências de Assistência Social - CRAS, Centros de Referências Especializado de Assistência Social - CREAS, Serviços de Convivência, Fortalecimento de vínculos e unidades de acolhimento para crianças, adolescentes, adultos e idosos.

Congelar por 20 anos recursos financeiros federais destinados a Saúde, Educação e Assistência Social, que ano a ano crescem segundo as necessidades da população, pode ser entendido como o estabelecimento da antipolítica da garantia dos direitos sociais, conquistados e registrados na Constituição Federal brasileira.

Em 9 anos as perdas acumuladas para os três setores alcançarão R\$ 345 bilhões. Saúde, Educação e Assistência Social precisam ser financiadas adequadamente para poder cumprir os preceitos constitucionais previstos, garantindo os direitos sociais à toda população, sobretudo em momentos de crise econômica.

Sala da Comissão,

Senadora Ângela Portela



PEC 55/2016
00040

EMENDA ADITIVA

(Proposta de Emenda à Constituição nº 55, DE 2016)

Acrescente-se ao § 6º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constante do art. 1º da PEC nº 55/2016, o seguinte dispositivo:

“Art. 102.

.....

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

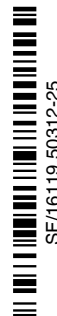
V – despesas correntes e despesas de capital necessárias à implementação do art. 98 desta Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

.....”(NR)

JUSTIFICAÇÃO

Pela proposta de Emenda à Constituição nº 241/2016, sub examine, em um período de 20 (vinte) anos, as despesas primárias do ano posterior se equivalerão as despesas primárias realizadas no exercício financeiro anterior, corrigidas pela inflação (variação do Índice Nacional de Preços do Consumidor Amplo -IPCA -, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE -, ou outro índice que vier a substituí-lo), o que significa dizer que, a cada ano, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO - vai definir os limites orçamentários dos Três Poderes, inclusive o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União, tendo como base o limite previsto nas despesas primárias.

Ocorre que, tal limitação traz reflexo direto na prestação dos serviços públicos que hoje são insuficientes para atender toda demanda da sociedade brasileira, principalmente aos menos favorecidos. A falta de aumento real do gasto público, no caso da Defensoria Pública da União, confronta com o estabelecido na Emenda Constitucional 80/2014, combinado com o § 1º do Art. 98 do ADCT, que impôs, no prazo de 8 (oito) anos, o crescimento da DPU no intuito de abranger todas as unidades jurisdicionais:



Art. 98. O número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população.

§ 1º No prazo de 8 (oito) anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, observado o disposto no caput deste artigo.

Passados dois anos da aprovação da EC 80/2014, a DPU hoje possui um prazo de apenas 6 (seis) anos para implementar unidades de atendimento a pessoas carentes em cada uma das seções judiciárias da Justiça Federal.

De outro norte, atualmente, a força de trabalho da Defensoria Pública da União é composta por 1.810 agentes públicos, dos quais 625 são defensores públicos federais, 340 são servidores do quadro da DPU e 845 são servidores, empregados públicos e anistiados cedidos ou requisitados de diversos órgãos públicos. Ou seja, apenas 53,3% da força de trabalho da DPU pertence efetivamente a seu quadro, sendo os 46,7% restantes compostos por pessoal requisitado.

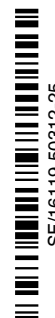
Tal força de trabalho é insuficiente para que a DPU seja capaz de atender aos ditames da Emenda Constitucional 80/2014. A Defensoria está presente, hoje, em apenas 79 das 276 seções e subseções da Justiça Federal, o que representa uma cobertura de apenas 29% das seções judiciárias. Para que a Defensoria chegue à situação imposta pela Constituição Federal, seriam necessárias a instalação de mais 197 órgãos de atuação e a nomeação de 844 defensores públicos federais, nos próximos 6 (seis) anos, o que acarretará, inevitavelmente, em uma ampliação da despesa primária mínima ao atendimento do desiderato constitucional presente no Art. 98 desta ADCT.

Ora, uma vez limitada a despesa primária da Defensoria Pública da União – como pretende a PEC 241/16, tal meta imposta constitucionalmente seria inatingível pela DPU, o que redundaria na falta de atendimento e de acesso à justiça aos menos favorecidos, além de clara antinomia real no texto constitucional.

No artigo 5º da Carta Magna, em que estão tratados os direitos e garantias individuais, destacam-se alguns incisos que tratam da necessidade implementação de uma Defensoria mais forte e atuante.

Isto porque assim disciplinam tais incisos:

XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;



XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

LXXIV – o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

Assim, o cidadão que necessitar defender seus direitos encontra amparo na Carta Constitucional, que define não poder ser excluída da apreciação do Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito e que para aqueles que não possuem recursos o Estado deverá prover condições para uma assistência jurídica integral e gratuita.

Neste sentido, pode-se compreender a importância da Defensoria Pública para grande contingente da massa populacional brasileira, que não possuindo recursos, necessita de uma atuação mais direta e tempestiva das Defensorias para o efetivo exercício de seus direitos na sua plenitude.

Os artigos abaixo determinam a competência legislativa e os objetivos da Defensoria Pública previstos na Carta Constitucional de 1988:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

XIII – assistência jurídica e Defensoria pública;

(...)

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

Nesses termos, justifica-se esta emenda à PEC nº. 241/16 para garantir o projeto de implementação efetiva da Defensoria Pública no país, atendendo aos ditames da Emenda Constitucional Nº. 80/2014, resultante do desejo também deste Poder Constituinte reformador.

Assim, pertinente se faz a inclusão da Defensoria Pública da União nas exceções previstas no § 6º do Art. 102, propostas pelo Art. 1º deste Projeto de Emenda à Constituição nº 241/2016.

Sala da Comissão,

SENADOR LINDBERGH FARIAS



SF/16119.50312-25

**PEC 55/2016
00041**

**EMENDA Nº – CCJ
(à PEC Nº 55, de 2016)**

Acrescente-se ao art. 1º da Proposta de Emenda Constitucional nº 55, de 2016, o seguinte art. 110:

“Art. 1º.....

“Art. 110. Fica estabelecida a repartição do superávit primário das contas da União, advindo do Novo Regime Fiscal, com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, através da complementação dos Fundos de Participações dos Estados e do Distrito Federal – FPE e dos Municípios – FPM:

I – a complementação será da ordem de 10% do superávit primário mensal, apurado pela União, para o FPE e outros 10% do superávit primário mensal, apurado pela União, para o FPM;

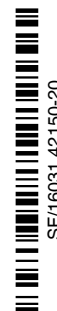
a) creditado até o 5 dia útil do mês seguinte aquele em que for feita a apuração de superávit primário nas contas da União;

b) rateado entre os Estados e o Distrito Federal segundo os mesmos critérios aplicados na distribuição do FPE;

c) rateado entre os Municípios segundo os mesmos critérios aplicados na distribuição do FPM.

JUSTIFICAÇÃO

A emenda que ora apresentamos estabelece a repartição do resultado do superávit primário mensal advindo do Novo Regime Fiscal, com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.



Esta repartição será feita seguindo os mesmos critérios adotados na distribuição do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal o FPE e dos Fundos de Participações dos Municípios o FPM.

Fica prevista uma complementação mensal correspondente a 10% do resultado apurado de superávit primário das contas da União para cada Fundo.

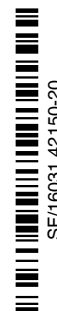
Considerando que ficará, cada vez mais, a cargo dos Governos Estaduais, do DF e dos Municípios a obrigação de prover recursos para os novos investimentos e manutenção dos serviços públicos, em função do limite de gastos e investimentos da União previsto nesta PEC 55;

Considerando que a população continuará crescendo e necessitando cada vez mais dos serviços públicos e que os gastos per capita da União serão reduzidos em função dos limites desta PEC;

Faz-se necessária a complementação, pela União, dos recursos destinados aos Fundos de Participações dos Estados, Distrito Federal e Municípios, para que estes possam manter e ampliar os acessos e a qualidade dos serviços públicos.

Sala de Comissões,

Senador Lindbergh Farias



SF/16031.42150-20

PEC 55/2016
00042



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 55, de 2016)

Dê-se ao *caput* do art. 103 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), nos termos do art. 1º da PEC nº 55, de 2016, a seguinte redação:

“Art. 103. O Presidente da República poderá propor, a qualquer tempo, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

JUSTIFICAÇÃO

O objetivo da presente emenda é substituir a expressão “a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal” pela expressão “a qualquer tempo” na redação do art. 103 do ADCT proposto pelo art. 1º da PEC nº 55, de 2016.

Nosso entendimento é no sentido de que o prazo de 10 anos para que se possa proceder a qualquer alteração do método de correção dos limites de gastos é muito longo para o contexto atual, nacional ou internacional. A necessidade de alteração desse método de correção pode ocorrer bem antes disso, e o Presidente da República deve ter a opção de fazê-lo, sob pena de agravar a situação que se verificar nesse período.

São essas as razões que nos levam a pleitear o apoio das Senadoras e dos Senadores para a aprovação desta emenda à PEC nº 55, de 2016.

Sala da Comissão,

Senadora PAULO PAIM



SF/16605.41985-86



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **DÁRIO BERGER**

PEC 55/2016
00043

EMENDA Nº – CCJ

(à Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016)

Art. 1º. Inclua-se o seguinte inciso V no § 6º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, proposto pelo art. 1º da PEC nº 55, de 2016:

“**Art.102.**.....

§6º.....

V – as aplicações mínimas de recursos a que se referem o inciso I do § 2º e o § 3º do art. 198 da Constituição;

.....”

Art. 2º Dê-se ao art. 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, proposto pelo art. 1º da PEC nº 55, de 2016, a seguinte redação:

“**Art. 105.** Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos 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. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

JUSTIFICAÇÃO

O regime fiscal ora em discussão no âmbito do Congresso Nacional (PEC nº 55, de 2016, no Senado Federal) busca reequilibrar, no médio e no longo prazo, as contas públicas federais. Entretanto, dada a importância da oferta de bens e



SF/16469.85215-30



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **DÁRIO BERGER**

serviços de saúde à população, é necessário garantir que os recursos que atualmente lhe são destinados sejam mantidos durante a vigência do Novo Regime Fiscal.

O mínimo constitucional para ações e serviços públicos de saúde corresponde a um percentual da receita corrente líquida da União, de 13,7% para o exercício de 2017 (que passará a ser de 15% após a promulgação da emenda constitucional decorrente da PEC 55/2016). Então, a partir de 2018, a aplicação do IPCA sobre o montante mínimo apurado no exercício anterior não garantirá recursos suficientes para atender as necessidades de uma população em crescimento.

Por essa razão, considero inconcebível que o ônus do ajuste pretendido afete as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde, razão pela qual proponho a exclusão dos montantes destinados à saúde da base de cálculo e dos limites propostos.

Solicito, assim, aos meus nobres pares a aprovação desta Emenda.

Sala da Comissão,

Senador **DÁRIO BERGER**
PMDB/SC





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **DÁRIO BERGER**

PEC 55/2016
00044

EMENDA Nº - CCJ

(à Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016)

Modifique-se o art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016, para incluir no proposto art. 103 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o seguinte parágrafo, renumerando-se o atual parágrafo único:

“Art. 1º

‘Art. 103

§ 1º Na hipótese de redução da dívida bruta do Governo Geral como proporção do Produto Interno Bruto ao patamar verificado no final do exercício de 2013, a proposta de que trata o *caput* poderá ser apresentada a partir do quinto exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, com vistas a possibilitar:

I) aumento real das aplicações mínimas relativas a ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino, previstas no artigo 105; e

II) alteração do limite individualizado do Poder Executivo de modo a acomodar o aumento de despesa decorrente do disposto no inciso I deste artigo.

.....’ ”





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **DÁRIO BERGER**

JUSTIFICAÇÃO

Vivemos uma crise fiscal, econômica e social sem precedentes. O profundo desequilíbrio das contas públicas, entre outras variáveis, causa uma grave recessão econômica, com efeitos prejudiciais tanto para a execução de políticas públicas como para o bem-estar em geral da população, que sofre em primeira mão com o aumento do desemprego e com os demais reflexos nocivos da crise em andamento.

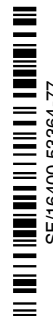
Providências sérias precisam ser tomadas com o fito de se recobrar o equilíbrio fiscal e posicionar em rota sustentável a evolução da dívida pública. Nesse sentido, vemos como fundamental a aprovação desta Proposta de Emenda à Constituição e a decorrente aplicação do Novo Regime Fiscal, passos necessários para a inauguração de um novo ciclo de prosperidade econômica e consequente viabilização de meios ao alcance de direitos sociais. Reputamos, porém, que o necessário ajuste deve ser feito com o menor impacto possível para o dispêndio governamental nas áreas da saúde e educação, que merecem, todos sabemos, especial e devotada atenção.

Nessa toada, a presente Emenda visa permitir, em medida que não contraria nem embaraça os fins visados na Proposta de Emenda à Constituição, que a revisão dos critérios de correção das aplicações mínimas em saúde e educação seja realizada a partir do quinto exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, desde que a dívida pública retorne a nível administrável.

Solicito, assim, aos meus nobres pares a aprovação desta Emenda.

Sala da Comissão,

Senador **DÁRIO BERGER**



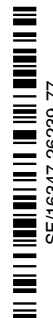
SF/16400.53364-77



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador João Capiberibe

PEC 55/2016
00045

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 55, de 2016)



Substituam-se, nos arts. 101 e 103 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na redação conferida pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016, as expressões "vinte exercícios financeiros" e "décimo exercício" por, respectivamente, "dez exercícios financeiros" e "quinto exercício".

JUSTIFICAÇÃO

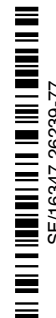
A PEC prevê que o Novo Regime Fiscal vigorará por vinte anos, admitida a revisão a partir do décimo ano. Ocorre que esse período é extenso demais, e a sua adoção submete o orçamento federal, as políticas públicas e, por consequência, a economia brasileira e o bem-estar da população a uma camisa-de-força injustificavelmente longa. Não sabemos, no momento em que a PEC nº 55, de 2016, está sendo apreciada no Congresso Nacional, que impactos populacionais, tecnológicos, financeiros e econômicos nos esperam no futuro, e essa incerteza cresce exponencialmente com o prazo de duração do Novo Regime Fiscal.

Por isso, propomos a redução do prazo previsto na PEC, para que futuramente possam ser feitos os ajustes necessários na política fiscal, de forma a permitir o gerenciamento desse importante instrumento de



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador João Capiberibe

política macroeconômica dentro da normalidade, isto é, sem as amarras impostas pela PEC. Só assim poderemos também ampliar as políticas sociais de que o País é tão carente.



Sala da Comissão,

Senador JOÃO CAPIBERIBE
PSB/AP



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador João Capiberibe

PEC 55/2016
00046

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 55, de 2016)



Dê-se a seguinte redação ao inciso IV do § 6º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na forma do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016:

“**Art. 102.**

.....

§ 6º.

.....

IV – despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes, vedada a destinação de recursos ou bens públicos a empresas estatais que realizem operações financeiras que envolvam direitos creditórios relativos a dívida ativa ou outras receitas públicas.

.....”

JUSTIFICAÇÃO

A PEC nº 55, de 2016, exclui do teto de gastos a destinação de recursos a empresas estatais não dependentes. A presente emenda visa distinguir as empresas estatais que atendem ao disposto no art. 173 da Constituição (tais como as empresas do grupo Petrobrás e Eletrobrás) de outro tipo de empresa estatal não dependente vinculada a operações financeiras com direitos creditórios relativos a receitas públicas.

Nos últimos anos, alguns estados e municípios têm realizado ou planejado realizar operações de alienação de ativos relacionados a recebíveis



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador João Capiberibe

futuros, tais como créditos de dívida ativa, por meio da criação de empresas estatais não dependentes. Nesse modelo, as empresas adquirem os direitos creditórios e emitem debêntures garantidas por eles.

Considerando que são as debêntures emitidas por essas estatais não dependentes que são vendidas no mercado, e não os direitos creditórios propriamente ditos, fica claro que se trata de operações de crédito, e não de alienação de ativos, caso em que deveria ser observado o rito previsto nos arts. 32 e 33 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Mais grave, uma eventual insuficiência de direitos creditórios para honrar as debêntures emitidas poderia ocasionar a chamada do ente público controlador da empresa estatal para cobrir o déficit de recursos.

O Tribunal de Contas da União já se pronunciou contra essas operações, e atualmente tramita no Senado Federal o polêmico PLS nº 204, de 2016 – Complementar, que procura dar amparo jurídico a operações de alienação de direitos creditórios relativos a receitas públicas. Seria conveniente deixar claro desde já, em sede constitucional, que tais operações não podem ser realizadas dessa forma.

Sala da Comissão,

Senador JOÃO CAPIBERIBE
PSB/AP





**PEC 55/2016
00047**

SENADO FEDERAL
Gabinete Senador João Capiberibe

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 55, de 2016)

Suprimam-se os parágrafos 7º e 8º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, renumerando-se os subsequentes, na redação proposta pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016.

JUSTIFICAÇÃO

A proposta visa não permitir que excessos de despesas primárias do Judiciário, do Legislativo, do Ministério Público e da Defensoria Pública avancem sobre o Executivo.

A PEC nº 55, de 2016, no § 7º do art. 102, admitiu a desobediência ao teto individualizado dos Poderes Judiciário e Legislativo, bem como do Ministério Público e da Defensoria Pública da União. A PEC prevê, nesse caso, que o excesso de gastos seja compensado com cortes adicionais do Poder Executivo, o que representaria um avanço sobre os recursos destinados às despesas primárias do Poder Executivo, justamente onde estão as despesas essenciais à população: saúde, educação, segurança, assistência, previdência, direitos da cidadania, habitação, saneamento, ciência e tecnologia, cultura, gestão ambiental, organização agrária, transporte, etc.





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador João Capiberibe

Todas as despesas primárias de obrigação da União, especialmente as relacionadas à saúde e educação, que a Constituição considera expressamente como direitos dos cidadãos e dever do Estado, estão sendo submetidas ao teto.

É inaceitável que a PEC permita que os gastos realizados pelos Poderes Judiciário e Legislativo e pelo Ministério Público avancem sobre as despesas do Executivo. Por essa razão, propomos a supressão dos parágrafos § 7º e § 8º.

Sala da Comissão,

Senador JOÃO CAPIBERIBE
PSB/AP

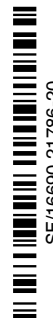




PEC 55/2016
00048

SENADO FEDERAL
Gabinete Senador João Capiberibe

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 55, de 2016)



SF/16690.21786-20

Dê-se a seguinte redação ao art. 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na forma dada pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016:

“Art. 105. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as despesas com ações e serviços públicos de saúde e com manutenção e desenvolvimento do ensino não serão incluídas nos limites estabelecidos no art. 102.

Parágrafo Único. As despesas mínimas em ações e serviços públicos de saúde serão calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198, da Constituição Federal.”

JUSTIFICAÇÃO

O art. 208 da Constituição estabelece o compromisso da Nação com a educação e reafirma a prioridade conferida ao ensino. Apesar do mandamento constitucional, os recursos atualmente destinados a esse direito básico da população já se mostram insuficientes e têm deixado inúmeras carências. A PEC nº 55, de 2016, irá agravar esse cenário, especialmente diante da previsão para aumento da população brasileira nos próximos vinte anos, em cerca de 20,8 milhões de pessoas, segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU).

De acordo com o art. 212 da Constituição:



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador João Capiberibe

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Depreende-se da leitura do mencionado art. 212 que a Constituição Federal privilegiou a Educação, buscando garantir um piso mínimo de recursos para essa atividade. A PEC nº 55, de 2016, suspende a aplicação desse dispositivo por dezenove anos, na medida em que estabelece um novo piso rebaixado, vinculado apenas à atualização pela inflação.

De acordo com o art. 196 da Constituição:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O Sistema Único de Saúde (SUS) tem tido importância extraordinária no país, tendo em vista que a maioria da população brasileira somente tem acesso a serviços de saúde junto à rede pública. Os recursos atualmente destinados ao atendimento desse importante sistema público têm sido insuficientes, o que é comprovado por recorrentes denúncias acerca da precariedade do atendimento e até mesmo pelo crescimento do número de ações judiciais que reivindicam o cumprimento do citado art. 196.

É difícil imaginar o atendimento à saúde pública daqui a vinte anos, considerando o aumento populacional previsto pela ONU e a mesma insuficiente parcela de recursos de hoje, apenas atualizados pelo IPCA. É evidente que a situação de precariedade atual, com falta de leitos, de





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador João Capiberibe

remédios, de equipamentos, de materiais básicos, de pessoal auxiliar e médicos, etc. será enormemente agravada.

Assim como no caso da Educação, a PEC nº 55, de 2016, suspende a aplicabilidade do atual piso da saúde e estabelece por dezenove anos um piso rebaixado, vinculado apenas à inflação medida pelo IPCA.

Na tentativa de dar uma aparência positiva à PEC, o relator na Câmara estabeleceu que o piso da saúde seria, em 2017, de 15% da Receita Corrente Líquida, em vez dos 13,7% atualmente previstos no art. 2º da Emenda Constitucional nº 86, de 2015. Porém, em 2015 o gasto com essa área social já foi de 14,8% da RCL, receita essa que está caindo fortemente. Portanto a PEC não estabelece uma elevação efetiva de recursos para a saúde.

Para evitar essas perdas na educação e na saúde, prioridades absolutas do Estado, pedimos o apoio dos nobres parlamentares à aprovação desta emenda.

Sala da Comissão,

Senador JOÃO CAPIBERIBE
PSB/AP



PEC 55/2016
00049

EMENDA Nº _____
(à PEC 55/2016)

Altere-se a redação do art. 104 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, proposto pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 55/2016, para os termos a seguir:

“Art. 104.

I – criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

II – adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, excetuada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do *caput* do art. 7º, no § 8º do art. 40 e no § 4º do art. 201, da Constituição Federal, e ressalvados os impactos da aplicação da política de valorização do salário mínimo, nos termos da Lei.

§ 1º As vedações previstas no *caput*, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do *caput* do art. 102 deste ADCT, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.

§ 2º Adicionalmente ao disposto no *caput*, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do *caput* do art. 102 deste ADCT, fica vedada a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

§ 3º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas.”

JUSTIFICAÇÃO

O art. 104 na forma proposta penaliza drasticamente o servidor público e a Administração Pública como um todo em caso de descumprimento dos limites de despesa, mesmo que a despesa com pessoal e encargos não seja a responsável pelo eventual excesso verificado.



Assim, não apenas proíbe a concessão, **a qualquer título**, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor no Novo Regime Fiscal, como a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa, a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa, a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, a realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias, além da criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares. E, ainda, veda a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal, sem fazer referência aos demais casos constitucionalmente previstos (preservação do valor dos benefícios do RGPS e dos regimes próprios de Previdência), e, finalmente, até mesmo a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal.

Na verdade, a Lei de Responsabilidade Fiscal já prevê regramentos suficientes para impedir o aumento da despesa, em caso de descumprimento dos limites de gasto com pessoal, Na forma do art. 22 da LRF, em caso de atingimento do chamado “limite prudencial” (95% do limite de despesa fixado para cada Poder ou órgão), ficam vedados enquanto a despesa não retornar a esse limite, a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; a criação de cargo, emprego ou função; a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; o 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 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.

Mas a LRF, nesse ponto, é suficientemente objetiva ao evitar o desconhecimento de direitos constitucionalmente assegurados como a revisão geral anual, e tem a sua aplicação associada a uma relação de causa e consequência que a redação da PEC 55/2016 não respeita, ou seja, o aumento da despesa com pessoal é que gera tais impedimentos.

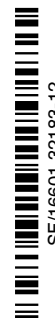
Assim, não é possível trazer para o corpo da Constituição esse conjunto de regras, penalizando o servidor sem tal vínculo de causalidade, ou seja, penalizando direitos e a própria gestão pública, com impactos na segurança pública, na arrecadação de tributos, na saúde, na educação, na ciência e tecnologia, na defesa e em todas as áreas do serviço público, porque o limite global de gastos foi alcançado.

A aplicação das restrições, na forma propostas, coloca o servidor público e os serviços públicos com o “bode expiatório” em caso de descumprimento dos limite de gastos, alimentando visão preconceituosa e o antagonismo da sociedade, quando as regras estabelecidas pela PEC 55/2016 trazem em seu bojo condições drásticas e irreais, que fatalmente levarão ao seu descumprimento.

Dessa forma a presente emenda visa limitar o escopo do art. 104, excluindo as vedações relativas a reajustes e reestruturações remuneratórias que afetam direitos e a necessidade permanente de preservação dos salários dos servidores, mantendo-se, apenas, a vedação à criação de novos cargos e a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, assegurada, porém, a revisão geral anual das remunerações dos servidores a política de valorização do salário mínimo e observados os dispositivos constitucionais que asseguram a preservação do valor real dos benefícios previdenciários em geral.

Senado Federal, 8 de novembro de 2016.

Senadora Fátima Bezerra
(PT - RN)





PEC 55/2016
00050

SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora **FÁTIMA BEZERRA PT | RN**



SF/16227.74348-98

EMENDA Nº – CCJ

(à PEC Nº 55, de 2016)

Dê-se ao art. 105 do ADCT, previsto no Art. 1º da PEC 55, de 2016, a seguinte redação:

“Art. 105. Não se incluem nos limites previstos no art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

I - despesas relativas à saúde, inclusive as aplicações mínimas de recursos a que se referem o inciso I do § 2º e o § 3º do Art. 198 da Constituição;

II - despesas relativas à educação, inclusive as aplicações mínimas de recursos a que se refere o caput do Art. 212 da Constituição;

III- despesas relativas à assistência social. ”

JUSTIFICAÇÃO

A PEC 55 pretende instituir um novo Regime Fiscal para a União. Estabelece vigência de 20 anos a partir de 2017, quando haverá uma limitação anual das despesas da União em valores reais, ou seja, apenas poderá ser gasto o valor do ano anterior, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. Em resumo, a proposta apresentada determina que a despesa da União no ano de 2036 será a mesma de 2016, em termos reais.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora **FÁTIMA BEZERRA** PT | RN

No caso da saúde, as medidas propostas, uma vez implementadas, irão agravar ainda mais o problema do subfinanciamento. Assim, inviabilizará programas como: Mais Médico, UPAs, SAMU, Farmácia Popular, Saúde da Família, Programa Nacional de Imunização, entre outras ações e serviços fundamentais para atender a saúde população brasileira de forma integral. Além disso, a PEC não leva em consideração a transição demográfica, nutricional e epidemiológica em curso, já que as despesas não crescerão. Segundo o IBGE, a população deverá crescer de 206 milhões de pessoas, em 2016, para 227 milhões, em 2037, último ano de vigência da PEC.

Para a educação, a PEC 55/2016 inviabilizará o cumprimento das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. Isso porque, por exemplo, para se atingir algumas das metas do PNE será necessária a criação de 3,4 milhões de matrículas na creche, 700 mil na pré-escola, 500 mil no Ensino Fundamental, 1,6 milhão no Ensino Médio e cerca de 2 milhões no Ensino Superior público. Ou seja, o Brasil precisa expandir o número de matrículas. Ocorre que o PNE, condizente com a Constituição Federal, exige maior participação financeira da União na oferta educacional, tanto para a construção quanto para a manutenção de equipamentos educacionais, por meio da política de Custo Aluno-Qualidade. Ou seja, ao invés de impor limite aos gastos sociais da União, é preciso ampliá-los.

Cabe ressaltar conclusão do estudo “AS INCONSTITUCIONALIDADES DO “NOVO REGIME FISCAL” INSTITUÍDO PELA PEC Nº 55, DE 2016 (PEC Nº 241, DE 2016, NA CÂMARA DOS DEPUTADOS)”, da lavra do Consultor Legislativo Ronaldo Jorge Araujo Vieira Junior:

A PEC nº 55, de 2016, ao propor, como piso de aplicação de recursos na educação, para os próximos vinte anos, as aplicações mínimas corrigidas apenas pela inflação, desrespeita expressamente determinação constitucional contida na parte permanente da Constituição (*que determina aplicação mínima em função do PIB; e que determina vinculação constitucional de receitas à área da educação*). Trata-se de situação contraditória plantada em nosso ordenamento pela PEC nº 55, de 2016, e que gerará conflitos, judicialização e insegurança jurídica. (*Comentários nossos*).



SF/16227.74348-98



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora **FÁTIMA BEZERRA** PT | RN

Na Assistência Social, a PEC 55/2016, implica diretamente no fim de qualquer possibilidade de ampliação e continuidade dos serviços socioassistenciais, promovendo o fechamento de Centros de Referências de Assistência Social - CRAS, Centros de Referências Especializado de Assistência Social - CREAS, Serviços de Convivência, Fortalecimento de vínculos e unidades de acolhimento para crianças, adolescentes, adultos e idosos.

Congelar por 20 anos recursos financeiros federais destinados a Saúde, Educação e Assistência Social, que ano a ano crescem segundo as necessidades da população, pode ser entendido como o estabelecimento da antipolítica da garantia dos direitos sociais, conquistados e registrados na Constituição Cidadã de 1988.

Em 9 anos, as perdas acumuladas para os três setores alcançarão R\$ 345 bilhões, em valores projetados com base na execução na última década. Saúde, Educação e Assistência Social precisam ser financiadas adequadamente para poder cumprir os preceitos constitucionais previstos, garantindo os direitos sociais à toda população, sobretudo em momentos de crise econômica.

Neste sentido, contamos com o apoio dos Nobres Pares para garantir que um pretenso ajuste nas contas públicas não acabe por recair sobre os mais pobres.

Sala da Comissão, de novembro de 2016.

FÁTIMA BEZERRA
Senadora da República (PT – RN)



SF/16227.74348-98



PEC 55/2016
00051

SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora **FÁTIMA BEZERRA PT | RN**



SF/16165.68167-73

EMENDA Nº – CCJ

(à PEC Nº 55, de 2016)

Acrescente-se ao art. 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constante do art. 1º da PEC 55/2016, o seguinte Parágrafo Único:

“Art. 105.
Parágrafo único. No que se refere aos percentuais mínimos da receita de impostos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, preservam-se os constantes no caput do art. 212 da Constituição Federal, bem como os dispositivos das Constituições Estaduais e das Lei Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

A toda hora, os responsáveis pela atual PEC 55, de 2016 – Poder Executivo e base de apoio ao Governo no Congresso Nacional – repetem que o Novo Regime Fiscal por ela proposto só atinge as finanças públicas da União, regulando suas receitas e despesas.

Entretanto, no art. 105, ao se referir às aplicações em ações e serviços públicos da educação, o texto se refere explicitamente “às aplicações mínimas calculadas nos termos do caput do art. 212 da Constituição” que englobam, além dos 18% das receitas de impostos da União, 25% do que Estados, Municípios e Distrito Federal arrecadarem por meio de seus impostos e das transferências.

Como é sabido, desde a Constituição de 1934, para dar segurança aos investimentos em educação, criaram-se os percentuais de vinculação, àquela época de 10% dos impostos da União e dos Municípios, e 20% dos Estados. Ora,



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora **FÁTIMA BEZERRA** PT | RN

o ensino obrigatório evoluiu de quatro anos de duração do antigo curso primário, para catorze anos atuais, para os brasileiros e brasileiras de 4 aos 17 anos. Além disso, acumulou-se uma dívida histórica que engloba jovens e adultos que não concluíram a educação básica ou que sequer foram alfabetizados. O Plano Nacional de Educação, em vigor para o decênio 2014-2024, prevê metas ousadas, que necessitam de financiamento adequado para que sejam cumpridas.

Plenamente justificáveis, portanto, os pleitos – parte dos quais já conquistados – de aumento de verbas para a educação, que se consubstanciaram em metas do Plano Nacional de Educação, aprovado por unanimidade dos votos dos parlamentares do Congresso em 2014.

Ora, como se encontra o texto atual, não fica claro que os recursos de impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino dos Estados, Municípios e Distrito Federal, de 25% no art. 212 e ampliados em várias Constituições e Leis Orgânicas, estão a salvo da nova regra da PEC. Mesmo que a interpretação oficial afirme que ela só atinge os orçamentos fiscais da União, o clima da medida política e sua longevidade certamente seriam favoráveis a que os entes federados caminhassem na mesma direção, querendo facilitar o saneamento fiscal pelo lado dos gastos, quando existem grandes possibilidades de incrementar as receitas, pelo combate à sonegação praticada especialmente pelos mais ricos e pela adoção de uma política tributária justa e progressiva. Uma reforma tributária, que não penalize a maioria pobre da população e que implante a justiça fiscal, fica no horizonte da justificação dessa emenda, inclusive na convocação de todos para medir sua cidadania pela honestidade e pela efetiva participação de todos, a ser balizada pela capacidade contributiva e não pelos interesses corporativos e financeiros que presidem atualmente as políticas tributárias em nosso país. Trata-se, portanto, de se proteger o direito de todos e o dever do Estado afirmado pelo art. 205 da Constituição.

Sala da Comissão, de novembro de 2016.

FÁTIMA BEZERRA
Senadora da República (PT – RN)



SF/16165.68167-73

PEC 55/2016
00052

EMENDA Nº _____
(à PEC 55/2016)

Altere-se o caput do art. 1º da Proposta para acrescentar art. 110 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, nos termos a seguir:

“Art. 110. Fica estabelecida a repartição do superávit primário das contas da União, advindo do Novo Regime Fiscal, com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio da complementação dos Fundos de Participações dos Estados e do Distrito Federal – FPE e dos Municípios – FPM.

§ 1º A complementação será da ordem de 10% do superávit primário mensal apurado pela União, para o FPE, e de 10% do superávit primário mensal apurado pela União, para o FPM.

§ 2º A repartição a que se refere o *caput* será creditada até o 5 dia útil do mês seguinte àquele em que for feita a apuração de superávit primário nas contas da União.

§ 3º O valor apurado será rateado entre os Estados e o Distrito Federal segundo os mesmos critérios aplicados na distribuição do FPE; e entre os Municípios segundo os mesmos critérios aplicados na distribuição do FPM.”

JUSTIFICAÇÃO

A emenda que ora apresentamos estabelece a repartição do resultado do superávit primário mensal advindo do Novo Regime Fiscal, com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Esta repartição será feita seguindo os mesmos critérios adotados na distribuição do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Fica prevista uma complementação mensal correspondente a 10% do resultado apurado de superávit primário das contas da União para cada Fundo.



Considerando que ficará, cada vez mais, a cargo dos Governos Estaduais, do DF e dos Municípios a obrigação de prover recursos para os novos investimentos e manutenção dos serviços públicos, em função do limite de gastos e investimentos da União previsto nesta PEC 55;

Considerando que a população continuará crescendo e necessitando cada vez mais dos serviços públicos e que os gastos per capita da União serão reduzidos em função dos limites desta PEC;

Faz-se necessária a complementação, pela União, dos recursos destinados aos Fundos de Participações dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios, para que estes possam manter e ampliar os acessos e a qualidade dos serviços públicos.

Senado Federal, 8 de novembro de 2016.

Senadora Fátima Bezerra
(PT - RN)





**PEC 55/2016
00053**

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

EMENDA Nº - CCJ
Proposta de Emenda à Constituição nº. 55, de 2016
Modificativa

Dê-se ao art. 1º da Proposta de Emenda Constitucional nº 55, de 2016 a seguinte redação:

“Art. 1º

“Art. 110. Lei assegurará que os recursos obtidos com a tributação sobre lucros e dividendos sejam totalmente aplicados em ações e serviços públicos de saúde e educação, durante a vigência do Novo Regime Fiscal” (NR)

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

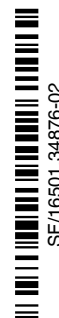
A presente emenda tem por objetivo reduzir os danos sociais provocados pela presente Proposta de Emenda à Constituição.

A regressividade do sistema tributário é constatada por diversos estudos sobre nosso modelo de tributação. Um dos instrumentos poderosos para reequilibrar a distribuição da carga tributária é a taxação de lucros e dividendos, cuja incidência afeta grupo social que atualmente tem sido sucessivamente beneficiado pela baixa incidência da tributação.

Deste modo, a presente emenda visa obrigar a edição de norma infraconstitucional que destine aos serviços públicos de saúde e educação importantes recursos que podem ser obtidos por meio deste importante instrumento de justiça tributária, minimizando os efeitos negativos da presente Proposta de Emenda Constitucional.

Sala da Comissão, em de novembro de 2016.

Senador HUMBERTO COSTA



SF/16501.34876-02



PEC 55/2016
00054

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

EMENDA Nº - CCJ
Proposta de Emenda à Constituição nº. 55, de 2016
Aditiva

Acresça-se ao art. 1º da Proposta de Emenda Constitucional nº 55, de 2016 o seguinte art. 110:

“Art. 1º

“Art. 110. Não se aplicam as regras do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias nos seguintes casos:

I - calamidade pública enquanto perdurar a situação;

II - estado de defesa ou de sítio;

III - crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional por período igual ou superior a quatro trimestres;

IV – no caso de taxa de desemprego nacional igual ou superior a 10%.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do PIB inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

§ 2º A taxa de variação do PIB será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou outro órgão que vier a substituí-la.

§ 3º Entende-se por taxa de desemprego a taxa trimestral de desocupação divulgada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) do IBGE ou outra que vier a substituí-la.”

JUSTIFICAÇÃO

Desde a crise houve uma renovação nas regras fiscais de todos os países e diversos deles incluíam regras fiscais mais flexíveis e principalmente cláusulas de escape para diversas situações, como calamidade, baixo crescimento econômico. Mesmo a LRF já previa importantes cláusulas nos seus artigos 65 e 66.



SF/16154.74063-61



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

A forma com está apresentada a PEC deixa de fora qualquer cláusula de escape, o que pode impedir que se possa adaptar a política econômica à períodos de crise.

A racionalidade dessa medida foi bem descrita em um artigo recente do Senador Roberto Requião: “A PEC-241 e o fim do crescimento econômico”, nos seguintes trechos:

A Proposta de Emenda Constitucional 241, que se tornou conhecida nacionalmente como a PEC-241, reflete o absoluto distanciamento da tecnocracia neoliberal que decidiu impô-la ao Congresso Nacional, e em particular ao Senado da República, da realidade crua da cidadania brasileira. Não falo apenas de números. Falo de conceitos. Quem propôs essa PEC não tem a mais elementar ideia do que seja o relacionamento fundamentalmente articulado entre orçamento público e o conjunto da economia. Em uma palavra, entre o gasto público e o crescimento da economia.

Na realidade, recorrendo a uma metáfora realista, o orçamento público é como o coração no corpo humano: dele saem as energias centrais que põem todos os órgãos e membros em movimento. Impedir o coração de injetar permanentemente sangue novo no corpo é condenar o corpo a ser consumido aos poucos pela gangrena. Isso está acima de ideologias. São fatos. Seja estado máximo ou estado mínimo, é o estado, através do orçamento, o único agente, por exemplo, que, numa recessão, pode fazer aumentar a demanda efetiva e o investimento, inclusive privado.

Sabemos disso pela economia keynesiana. Foi sob inspiração de Keynes que os países ocidentais viveram o que se consagrou como a Idade de Ouro do capitalismo no pós-guerra. Nela o estado, através do orçamento, desempenhou papel da mais absoluta centralidade. Em alguns países, como os do norte europeu, de elevadíssima condição de bem-estar social, o orçamento público – ou seja, os impostos – alcançou mais de 60% do PIB, ou seja, praticamente o dobro daquilo que a Fiesp reclama como excesso. A partir dos anos 80, regrediu na Europa o papel do Estado e prosperou a especulação financeira estéril.

A PEC-241 traz evidentes ameaças ao custeio de funções essenciais do Estado, mas, do ponto de vista econômico, ela consegue ser ainda mais prejudicial. Os investimentos públicos serão virtualmente extintos no plano federal. Com eles, suas articulações estaduais e municipais sofrerão consequências inevitáveis. Quando o estado elimina, por exemplo, o aumento do investimento em construção habitacional ele está congelando imediatamente parte ou todo o investimento em materiais de construção, de cimento, madeira, móveis a tijolo, nos estados federados e nos municípios.

Espanta-me, senhoras e senhores senadores, que uma iniciativa de caráter tão grotesco possa ser trazida para discussão no Senado Federal em



SF/16154.74063-61

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador Humberto Costa

plena depressão econômica, a maior da história da República. Esqueçamos por um momento o interesse público mais geral. Façamos dos interesses das populações dos estados federados, ou dos municípios. Aqui neste plenário há muitos senadores e senadoras que aspiram, legitimamente, governar os seus estados. Ai deles se a PEC-241 passar não governarão a não ser um espólio endividado e condenado à estagnação.

Sala da Comissão, em de novembro de 2016.

Senador HUMBERTO COSTA



PEC 55/2016
00055

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

EMENDA Nº - CCJ
Proposta de Emenda à Constituição nº. 55, de 2016
Modificativa

Dê-se ao art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016 a seguinte redação:

“Art. 1º

“Art. 101. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará até 31 de Dezembro de 2018, nos termos dos arts. 102 a 109 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” (NR)

“Art. 102.....

§1º

II – para o exercício de 2018, ao valor do limite referente ao exercício de 2017, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo IBGE, ou de outro índice que o substitua, para o período de doze meses encerrado em junho de 2017.

§ 7º Respeitado o somatório em cada um dos incisos de II a IV do caput, a lei de diretrizes orçamentárias poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos elencados em cada inciso.

§ 8º Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício.

§ 9º O pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 poderá ser excluído da verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, até o excesso de resultado primário dos



SF/16962.64291-63



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do exercício em relação à meta fixada na lei de diretrizes orçamentárias.”(NR)

“Art. 103. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, no exercício seguinte e até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

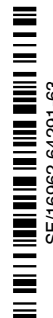
IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV

VI – criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII – criação de despesa obrigatória; e

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição.



SF/16962.64291-63



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do caput, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do caput do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.

§ 2º Adicionalmente ao disposto no caput, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do caput do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas:

I - a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e

II - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

§ 3º No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o caput do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição.

§ 4º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas.” (NR)

“Art. 104. 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 – para o exercício de 2018, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício de 2017, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo IBGE, ou de outro índice que o substitua, para o período de doze meses encerrado em junho de 2017.

“Art. 105. A partir do exercício financeiro de 2018, até o último exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução



SF/16962.64291-63



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” (NR)

“Art. 106. As disposições introduzidas pelo Novo Regime Fiscal:

I - não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário; e

II – não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.” (NR)

“Art. 107. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.” (NR)

“Art. 108. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até 20 (vinte) dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.” (NR)

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda tem por objetivo adequar a Proposta de Emenda à Constituição aos pressupostos que devem reger alteração tão relevante na definição acerca das prioridades dedicadas às políticas públicas de cada Governo.

Inafastável que o Governo goze da legitimidade das urnas, ou seja, detenha mandato popularmente conferido e consagrado pelas normas constitucionais para que, mediante o debate eleitoral público e transparente esclareça à população as prioridades que pretende atender ao longo da gestão.



SF/16962.64291-63



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

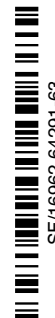
Para tanto, o texto alinha-se ao prazo de 31 de dezembro de 2018, quando necessariamente se encerrará o governo, cuja legitimidade se encontra judicializada, e a população poderá novamente escolher aquele que será mandatário de seus anseios.

Não se pode conferir legitimidade a uma Emenda à Constituição que intenta solapar de futuros governos a possibilidade de definição da política fiscal a ser adotada em sua gestão. A matéria que comporta tratamento infraconstitucional somente se assenta na presente proposta de PEC com esta ilegítima pretensão que afasta da população o protagonismo na definição das políticas que devem reger o mandato presidencial.

Ressalta-se que do ponto de vista da técnica legislativa, a modificação do prazo tornou inócua a redação do art. 103 do texto em discussão, uma vez que deixa de ser desnecessária a reavaliação por parte do Chefe do Poder Executivo dos índices de correção de um Regime Fiscal que deverá ser submetido ao escrutínio popular e não tão-somente à tramitação de uma Emenda Constitucional que solapa da população o direito de decidir sobre os rumos do Estado Brasileiro.

Sala da Comissão, em de novembro de 2016.

Senador HUMBERTO COSTA



SF/16962.64291-63



PEC 55/2016
00056

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

EMENDA Nº - CCJ
Proposta de Emenda à Constituição nº. 55, de 2016
Modificativa

Dê-se, ao § 6º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constante do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº. 55, de 2016, a seguinte redação:

“Art. 102.

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

V – a despesa de capital com investimentos públicos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

.....”(NR)

JUSTIFICAÇÃO

Com a PEC, não haverá espaço para ampliação do investimento público, nem mesmo para subsídio federal nas Parcerias Público Privada. Como se sabe, em períodos de ajuste fiscal maior de contração dos gastos é sempre dos investimentos públicos. No entanto, os investimentos públicos têm o maior efeito multiplicador sobre o PIB.

Sem a exclusão dessas despesas, a PEC irá comprometer a nossa capacidade de crescimento futura. Como pode ser visto nos dados, há uma correlação muito forte entre investimento público e privado. A taxa de investimento (Investimento sobre o PIB) no Brasil só aumentou em períodos em que houve aumento dos investimentos federais e das estatais federais.

É possível, portanto, perceber que a trajetória do investimento total acompanha a dos investimentos totais e da Petrobrás, que tiveram uma fortíssima queda em 2015, que irá se repetir em 2016.

Nas regras de gastos de diversos países, como Peru, Equador e Croácia os investimentos públicos são excetuados devido ao seu caráter permanente. Em países em que há regra de resultado fiscal, também muitas vezes se exclui o investimento da meta fiscal, como no caso do Reino Unido.



SF/16408.70225-74



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

Inclusive há na literatura econômica algo que foi chamado de “regra de ouro” do orçamento, que em certa medida aponta para a possibilidade de ampliar o endividamento apenas para ampliar investimentos.

Sala da Comissão, em de novembro de 2016.

Senador HUMBERTO COSTA





PEC 55/2016
00057

SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

EMENDA Nº - CCJ
Proposta de Emenda à Constituição nº. 55, de 2016
Modificativa

Dê-se ao art. 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, previsto no Art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº. 55, de 2016, a seguinte redação:

“Art. 105. Não se incluem nos limites previstos no Art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

I - despesas relativas à saúde, inclusive as aplicações mínimas de recursos a que se referem o inciso I do § 2º e o § 3º do Art. 198 da Constituição;

II - despesas relativas à educação, inclusive as aplicações mínimas de recursos a que se refere o caput do Art. 212 da Constituição;

III- despesas relativas à assistência social. ”

JUSTIFICAÇÃO

A PEC 55 pretende instituir um novo Regime Fiscal para a União. Estabelece vigência de 20 anos a partir de 2017, quando haverá uma limitação anual das despesas da União em valores reais, ou seja, apenas poderá ser gasto o valor do ano anterior, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. Em resumo, a proposta apresentada determina que a despesa da União no ano de 2036 será a mesma de 2016, em termos reais.

No caso da saúde, as medidas propostas, uma vez implementadas, irão agravar ainda mais o problema do subfinanciamento. Assim, inviabilizará programas como: Mais Médico, UPAs, SAMU, Farmácia Popular, Saúde da Família, Programa Nacional de Imunização, entre outras ações e serviços fundamentais para atender a saúde população brasileira de forma integral. Além disso, a PEC não leva em consideração a transição demográfica, nutricional e epidemiológica em curso, já que as despesas não crescerão. Segundo o IBGE, a população deverá crescer de 206 milhões de pessoas, em 2016, para 227 milhões, em 2037, último ano de vigência da PEC.



SF/16781.96219-37



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

Para a educação, a PEC 55/2016 inviabilizará o cumprimento das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. Isso porque, por exemplo, para se atingir algumas das metas do PNE será necessária a criação de 3,4 milhões de matrículas na creche, 700 mil na pré-escola, 500 mil no Ensino Fundamental, 1,6 milhão no Ensino Médio e cerca de 2 milhões no Ensino Superior público. Ou seja, o Brasil precisa expandir o número de matrículas. Ocorre que o PNE, condizente com a Constituição Federal, exige maior participação financeira da União na oferta educacional, tanto para a construção quanto para a manutenção de equipamentos educacionais, por meio da política de Custo Aluno-Qualidade. Ou seja, ao invés de impor limite aos gastos sociais da União é preciso ampliá-los.

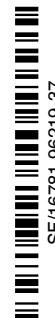
Na Assistência Social, a PEC 55/16, implica diretamente no fim de qualquer possibilidade de ampliação e continuidade dos serviços socioassistenciais, promovendo o fechamento de Centros de Referências de Assistência Social - CRAS, Centros de Referências Especializado de Assistência Social - CREAS, Serviços de Convivência, Fortalecimento de vínculos e unidades de acolhimento para crianças, adolescentes, adultos e idosos.

Congelar por 20 anos recursos financeiros federais destinados a Saúde, Educação e Assistência Social, que ano a ano crescem segundo as necessidades da população, pode ser entendido como o estabelecimento da antipolítica da garantia dos direitos sociais, conquistados e registrados na Constituição Federal brasileira.

Em 9 anos as perdas acumuladas para os três setores alcançarão R\$ 345 bilhões. Saúde, Educação e Assistência social precisam ser financiadas adequadamente para poder cumprir os preceitos constitucionais previstos, garantindo os direitos sociais à toda população, sobretudo em momentos de crise econômica.

Sala da Comissão, em de novembro de 2016.

Senador HUMBERTO COSTA



SF/16781.96219-37

PEC 55/2016
00058

EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVA)

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 55, DE
2016**

Altera a Constituição Federal, para estabelecer regras e princípios com o objetivo de retomar o crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e regionais e dá outras providências.



AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 145.

§ 3º A criação e a alteração de tributo deverá obedecer ao princípio da progressividade, ficando vedada qualquer forma de regressividade. (NR)

.....

Art. 162-A. As finanças públicas terão como princípios fundamentais:

I – a promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento;

II – a geração de emprego e a dinamização do mercado interno;

III – a estabilidade fiscal, garantida a adoção de medidas de caráter anticíclico;

IV – eficiência Tributária;

V – igualdade de oportunidades;

IV – a redução das desigualdades sociais e regionais.

.....

Art. 165......

§ 10. Qualquer medida restritiva de política fiscal não poderá ter duração superior ao período do plano plurianual em que começar a vigorar. (NR)

.....”

Art. 170......

X - irredutibilidade do gasto social real *per capita*.

..... (NR)

.....

Art. 191-A. A condução das políticas monetária e cambial deverá obedecer simultaneamente aos seguintes princípios:

I - promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento;

II – estímulo à industrialização do País;

III - geração de emprego;

IV – solidez das contas externas;

IV - estabilidade de preços.

.....”

Art. 193......

Parágrafo único. Qualquer alteração que reduza os direitos previstos neste Título deverá ser submetida a referendo, nos termos do art. 14, inciso II. (NR)

.....”

Art. 2º Acrescente-se os seguintes arts. 101 a 103 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“**Art. 101.** Será assegurado mecanismo que garanta aumento real do salário mínimo, sempre que houver crescimento econômico, até o pleno atendimento das necessidades vitais do trabalhador e às de sua família, estabelecidas no inciso IV do art. 7º.

Art. 102. No prazo máximo de um ano a contar da promulgação desta Emenda Constitucional, entrarão em vigor as legislações previstas ou necessárias para atender ao estabelecido nos seguintes dispositivos:

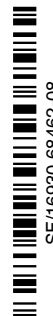
I - art. 153, VII;



II - art. 172;
III - art. 192.”

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão,



JUSTIFICATIVA

A proposta que ora apresentamos tem como princípio fundamental recuperar a capacidade de implementar política econômicas com amplos objetivos, e não apenas com a meta estreita e exclusiva da estabilidade fiscal e estabilidade monetária. Estabilidade dos preços e sustentabilidade fiscal deve ser um meio, para algo mais importante, e não o fim. As políticas econômicas devem ser guiadas para o crescimento econômico, o desenvolvimento, a justiça social e a redução das desigualdades regionais e sociais. Ademais, devem ser racionais e permitir a flexibilidade imprescindível para lidar exitosamente com as inevitáveis oscilações do ciclo econômico.

A Constituição é a guardiã dos princípios fundamentais que devem nortear toda a gestão da política econômica. Grande parte das alterações que propomos visa justamente definir e explicitar os princípios fundamentais que devem reger as principais políticas econômicas. Sem congelamentos e sem inflexibilidades irracionais.

O governo Temer apresentou a PEC nº 55, de 2016, como a solução miraculosa para diversos problemas presentes atualmente na economia brasileira. Em especial, a PEC tem sido apresentada como a resposta à piora no resultado fiscal e ao aumento do endividamento público, e que, ainda seria uma condição necessária e suficiente para recuperação econômica. Dizem alguns, inclusive, que a PEC traria mais benefícios aos

mais pobres e que mais precisam do Estado. Conforme já argumentamos neste voto, nenhuma dessas afirmações se sustenta.

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

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

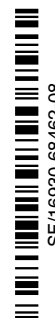
Isto porque, diante da forte desaceleração econômica, os cortes de gastos, em especial dos investimentos públicos, têm gerado novas reduções do crescimento e conseqüentemente da arrecadação, piorando cada vez mais o resultado fiscal.

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

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

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

O grande problema de se constitucionalizar um instrumento tão poderoso quanto o limite do gasto público e, assim, colocá-lo num piloto



automático, é abrir mão, pelos próximos 20 anos de qualquer intervenção do Estado, na esfera econômica.

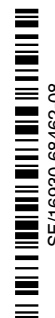
Saliente-se que, desde a crise de 2009, os países têm discutido uma revisão das regras fiscais. Nas décadas de 1990 e 2000, regras fiscais rígidas foram adotadas em diversos países, mas, desde 2009, percebeu-se a necessidade de se ter maior flexibilidade, na condução das políticas fiscal e monetária.

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

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

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

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



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

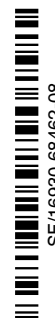
Ora, a flexibilidade e a capacidade de se adaptar às diferentes conjunturas são vitais para a condução exitosa de qualquer política econômica, seja ela procíclica ou anticíclica. Contudo, a PEC em comento, ao criar uma draconiana rigidez fiscal que terá de ser mantida por 20 anos, independentemente do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

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

E ninguém o faz por uma razão que é óbvia, ou que deveria ser óbvia: as previsões econômicas são muito falhas. Ninguém sabe ao certo o que vai acontecer com a economia brasileira ou mundial daqui a três ou cinco anos, quanto mais daqui a vinte anos. Lembre-se que, às vésperas do colapso de 2008, as agências de risco classificavam os papéis do Lehman Brothers como “Triplo A”. Meses depois, o banco faliu. Ninguém, ou quase ninguém, conseguiu prever a crise mundial que já dura 8 anos. Os cenários econômicos futuros são sempre incertos, daí a necessidade absoluta da flexibilidade das regras e das políticas. A PEC nº 55, de 2016, é a negação obtusa dessa realidade básica da ciência econômica moderna.

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

Observe-se que a Constituição já tinha previsto que as finanças públicas seriam geridas por meio de lei complementar. No que tange as regras fiscais, a Lei de Responsabilidade Fiscal já disciplinou diversos



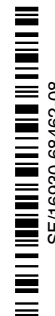
aspectos da política fiscal, mas jamais impôs aos governos eleitos a definição da política fiscal. O que precisamos fazer é aprimorar a LRF e não constitucionalizar novas regras, impondo limites nunca antes testados ou estabelecidos em qualquer período do nosso regime democrático, nem mesmo em qualquer país. Para atingir o equilíbrio fiscal, não precisamos de aventuras estapafúrdias.

Nesse sentido, a proposta ora apresentada visa assegurar a possibilidade de que governos futuros, democraticamente eleitos, possam gerir a economia e, em especial as finanças públicas e as políticas monetária e cambial, na forma escolhida pela sociedade brasileira. Bem como assegurar que não haverá retrocessos nas conquistas sociais já definidas desde a Constituição de 1988.

Em primeiro lugar, há uma alteração no Capítulo do Sistema Tributário Nacional para assegurar que a criação e a alteração de qualquer tributo irá obedecer ao princípio da progressividade, ficando vedada qualquer forma de regressividade. Procura-se aqui garantir que novas alterações tributárias contribuam para uma melhor distribuição de renda, procurando reverter o caráter ainda muito regressivo do nosso sistema tributário, fortemente baseado em tributação sobre bens e produção, além de ter grandes e crescentes isenções fiscais na tributação das rendas mais altas.

Dessa forma, criamos as condições para a ampliação justa das receitas, com o objetivo econômico de se obter o equilíbrio fiscal com um crescimento harmônico da arrecadação, que incida sobre os setores mais abastados da sociedade e sobre segmentos que hoje gozam de isenção fiscal, e com o objetivo social de aliviar o peso dos encargos que hoje recaem, de forma excessiva e injusta, sobre os setores populares.

No capítulo das Finanças Públicas procurou-se inserir um artigo de princípios fundamentais, que garantissem que a condução das políticas fiscais será regida pelos seguintes princípios: a promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento; a geração de emprego e a dinamização do mercado interno; a adoção de medidas de caráter anticíclico; eficiência Tributária; a igualdade de oportunidades; e a redução das desigualdades sociais e regionais. Em grande parte, torna-se constitucional algo que estava inclusive na base da LRF: a política fiscal deve simultaneamente ser utilizada para garantir a sustentabilidade da dívida, o equilíbrio macro e promover o desenvolvimento econômico e social.



Com o objetivo de garantir a soberania do voto popular e flexibilidade das políticas, estabeleceu-se que qualquer medida restritiva de política fiscal, em especial, as que limitam a capacidade de atuação dessas políticas, não poderá ter duração superior ao período do plano plurianual (PPA), período já definido pela Constituição como o de um ciclo orçamentário. Assim, qualquer meta a ser estabelecida, deverá se ater ao período do PPA.

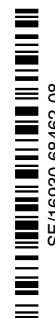
Para evitar medidas que promovam um retrocesso social e distributivo, propõe-se que dentro dos princípios gerais da atividade econômica seja incorporado o princípio da irredutibilidade do gasto social real per capita, justamente um dos principais objetivos negativos da PEC nº 55, de 2016. E, combinado a isso, propomos que qualquer medida que reduza os direitos sociais protegidos na Constituição deveria ser submetida a referendo popular.

A condução das políticas monetária e cambial também foi incorporada à proposta da PEC e deverá obedecer simultaneamente aos seguintes princípios: a promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento; o estímulo à industrialização do País; a geração de emprego; a solidez das contas externas; e a estabilidade de preços. O objetivo dessa proposta é que dois preços fundamentais de qualquer economia, como câmbio e juros, não possam ser geridos com um único objetivo. Diversos bancos centrais do mundo adotam o chamado duplo mandato. Desse modo, essas variáveis fundamentais são geridas de forma a garantir, simultaneamente, crescimento e estabilidade de preços.

Com isso, estamos contribuindo à geração das condições objetivas para assegurar a volta do crescimento econômico, que é a melhor maneira de se conseguir o equilíbrio fiscal.

Além dessas mudanças propostas no texto constitucional, foram incorporados também dois dispositivos aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, visando acelerar o processo de recuperação econômica.

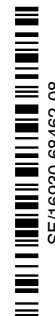
Uma modificação importante é a que visa evitar uma das propostas mais regressivas da PEC, que é a vedação do aumento real do salário mínimo. A constituição, no inciso IV do art. 7º, definiu que o salário mínimo deveria atender as necessidades vitais do trabalhador e às de sua família e elencou diversos elementos para tal. Assim, deverá ser assegurado mecanismo o que garanta aumento real do salário mínimo, sempre que



houver crescimento econômico, até o pleno atendimento dessas necessidades vitais. Nos últimos anos, a regra de aumento real do salário mínimo mostrou-se um importante dinamizador da economia e um bom vetor de redistribuição de renda.

Finalmente, estabelece-se um prazo máximo de um ano para entrar em vigor as legislações previstas ou necessárias para atender ao estabelecimento do Imposto sobre grandes fortunas, a regulação da remessa de lucros para exterior bem como a lei complementar da regulação do sistema financeiro nacional.

Trata-se aqui de iniciativas legislativas que, no nosso entendimento, serão fundamentais para conciliar a busca do equilíbrio fiscal com o crescimento econômico, a justiça social, a soberania popular e o imprescindível respeito aos direitos sociais consagrados na Constituição Cidadã de 1988.





PEC 55/2016
00059



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 55, de 2016)

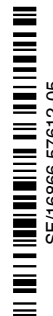
Dê-se ao art. 102 da Proposta de Emenda Constitucional n. 55, de 2016, a seguinte redação:

“Art. 102. Será fixado, para cada exercício, limite individualizado para as despesas primárias, assegurando-se, em todo caso, a autonomia administrativa, operacional e financeira de cada instituição: (...).

JUSTIFICAÇÃO

O “Novo Regime Fiscal” pretende reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal que ora se aponta no âmbito da União. Sua finalidade última, ademais, vem reconhecida na própria fundamentação originária da PEC n. 241: resgatar a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública – uma vez que o resultado primário importará em déficit de 170 milhões de reais neste ano, enquanto que a Dívida Bruta do Governo Geral passou de 51,7% do PIB, em 2013, para 67,5% do PIB em abril de 2016 –, tudo com vista a “recolocar a economia em trajetória de crescimento, com geração de renda e empregos” e, por outro lado, “alavancar a capacidade da economia de gerar empregos e renda, bem como estimular a aplicação mais eficiente dos recursos públicos”.

No entanto, para que a PEC n. 55 não padeça de inconstitucionalidade ex radice, impende que o estabelecimento de limites autonomizados para cada um dos Poderes e para os órgãos com autonomia administrativa e financeira (logo, limites individualizados para o Poder Executivo, para o Poder Judiciário, para o Poder Legislativo – aí incluído o Tribunal de Contas da União –, para o Ministério Público da União e para a Defensoria Pública da União), como alvitado pelo texto original, faça-se acompanhar com a garantia textual da **autonomia** de cada um dos Poderes, no seu mais amplo matiz: autonomia administrativa, autonomia operacional e autonomia



SF/16866.57612-05



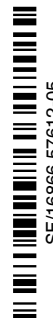
SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

financeira, nos termos da fórmula originalmente utilizada, p.ex., pelo art. 26, IV, do DL n. 200/1967 para os entes da administração indireta.

Evitar-se-á, desse modo, que o Poder Executivo, sozinho, calcule, interprete e imponha, aos demais Poderes da República, os limites globais de despesas de cada um. Se é certo que o parágrafo 1º minudencia como serão calculados tais limites, a partir de 2017, também é certo que alguns conceitos e hipóteses exigirão interpretação e adequação à realidade de cada instituição (como, p.ex., “demais operações que afetam o resultado primário”, “compensação entre os limites individualizados dos órgãos elencados em cada inciso” etc.). Daí que, para preservar a independência entre os Poderes da República, nos termos do artigo 2º da Constituição, é imprescindível inserir a presente ressalva, de modo que os Poderes encaminhem ao Executivo as suas propostas, já adequadas ao Novo Regime Fiscal, e, a seguir, o Executivo apenas as consolide.

Sala das Sessões,

Senador **PAULO PAIM**



SF/16866.57612-05



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 55, DE 2016

(nº 241/2016, na Câmara dos Deputados)

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

AUTORIA: Presidente da República

DOCUMENTOS:

- [Texto da proposta de emenda à Constituição](#)
- [Legislação citada](#)
- [Projeto original](#)

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=PEC-241-2016

DESPACHO: À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania



[Página da matéria](#)

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108 e 109:

“Art. 101. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 102 a 109 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

“Art. 102. 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.

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o *caput* deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

§ 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.

§ 4º As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual sujeitas aos limites de que trata este artigo não poderão exceder os valores máximos demonstrados nos termos do § 3º deste artigo.

§ 5º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do *caput* do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do *caput* do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

§ 7º Nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, o Poder Executivo poderá compensar com redução equivalente na sua despesa primária, consoante os valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo no respectivo exercício, o excesso de despesas primárias em relação aos limites de que tratam os incisos II a V do *caput* deste artigo.

§ 8º A compensação de que trata o § 7º deste artigo não excederá a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do limite do Poder Executivo.

§ 9º Respeitado o somatório em cada um dos incisos de II a IV do *caput* deste artigo, a lei de diretrizes orçamentárias poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos elencados em cada inciso.

§ 10. Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício.

§ 11. O pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 poderá ser excluído da verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, até o excesso de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do exercício em relação à meta fixada na lei de diretrizes orçamentárias.”

“Art. 103. O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial.”

“Art. 104. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do *caput* do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares,

exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - criação de despesa obrigatória; e

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do *caput* do art. 7º da Constituição Federal.

§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do *caput*, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do *caput* do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.

§ 2º Adicionalmente ao disposto no *caput*, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do *caput* do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas:

I - a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e

II - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

§ 3º No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o *caput* do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

§ 4º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas.”

“Art. 105. 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. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

“Art. 106. A partir do exercício financeiro de 2018, até o último exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição Federal corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

“Art. 107. As disposições introduzidas pelo Novo Regime Fiscal:

I - não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário; e

II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.”

“Art. 108. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

“Art. 109. A tramitação de proposição elencada no *caput* do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

Art. 3º Fica revogado o art. 2º da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, de outubro de 2016.

RODRIGO MAIA
Presidente

LEGISLAÇÃO CITADA

- [urn:lex:br:federal:ato.disposicoes.constitucionais.transitorias:1988;1988](http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:ato.disposicoes.constitucionais.transitorias:1988;1988)
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:ato.disposicoes.constitucionais.transitorias:1988;1988>
- [Constituição de 1988 - 1988/88](http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988)
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
 - inciso IV do artigo 7º
 - inciso XIV do artigo 21
 - inciso X do artigo 37
 - inciso IV do artigo 51
 - inciso XIII do artigo 52
 - artigo 59
 - parágrafo 3º do artigo 60
 - parágrafo 1º do artigo 99
 - parágrafo 3º do artigo 127
 - parágrafo 3º do artigo 134
 - parágrafo 9º do artigo 166
 - parágrafo 11 do artigo 166
 - parágrafo 3º do artigo 167
 - inciso I do parágrafo 2º do artigo 198
 - artigo 212
- [Emenda Constitucional nº 86, de 2015 - Orçamento Impositivo - 86/15](http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:emenda.constitucional:2015;86)
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:emenda.constitucional:2015;86>
 - artigo 2º

2



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2013, do Senador Alvaro Dias e outros, que altera os arts. 102, 105, 108 e 125 da Constituição Federal para extinguir o foro especial por prerrogativa de função nos casos de crimes comuns.



RELATOR: Senador **RANDOLFE RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 10, de 2013, exclui a previsão constitucional de foro por prerrogativa de função nos tribunais superiores e na Justiça Federal, para julgamento de crime comum praticado por autoridade. Essa modificação opera-se nos artigos 102, I; 105, I, e 108, I, da Constituição da República.

Além disso, a PEC veda o estabelecimento dessa regra de competência pelas leis de organização judiciária dos estados, mediante alteração do art. 125, § 1º, da Carta Política.

Na justificação, os autores argumentam que o Estado Democrático de Direito e o princípio republicano privilegiam a igualdade de todos perante a lei, não havendo lugar para privilégios injustificáveis como o foro especial para julgamento de crime comum praticado por autoridade.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

Quatro emendas foram oferecidas, a serem oportunamente descritas e enfrentadas no mérito, na parte final do voto a seguir transcrito.

É o Relatório.

II – ANÁLISE

Consoante prevê o art. 356 do Regimento Interno da Casa, cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania emitir parecer sobre proposta de emenda à Constituição.

Passemos, pois, a analisar a presente iniciativa.

Quanto à constitucionalidade, entendemos que nada obsta à livre tramitação da matéria sob exame. Com efeito, no que diz respeito às cláusulas que impedem deliberação sobre proposta de emenda à Constituição inscritas nos §§ 1º, 4º e 5º do art. 60 da Lei Maior, nenhuma delas se aplica ao caso sob exame. Assim, não temos unidade da Federação sob intervenção federal e não estamos sob estado de defesa ou de sítio (§ 1º); a proposta não fere a forma federativa de Estado, nem o voto direto secreto, universal e periódico, não macula a separação de Poderes, nem os direitos e garantias individuais (§ 4º); por fim, a matéria que é objeto da proposição não foi rejeitada nem prejudicada na presente sessão legislativa (§ 5º).

Outrossim, não vislumbramos vício de injuridicidade ou de regimentalidade.

Quanto ao mérito, o nosso entendimento é o de que a presente proposta de emenda à Constituição deve ser acolhida por esta Comissão.

É notório que restou ultrapassada a ideia de que o foro por prerrogativa de função serviria para proteger o cargo, não o seu ocupante. O que se



SF/16849.48865-05



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

observa, ao contrário, é que muitas pessoas buscam o mandato eletivo justamente para fugir das instâncias ordinárias da Justiça, conduta francamente reprovável. Hoje o foro especial é visto pela população como verdadeiro privilégio odioso, utilizado apenas para proteção da classe política - que já não goza de boa reputação -, devido aos sucessivos escândalos de corrupção. Oportuno e conveniente, portanto, modificar as regras vigentes, no que tange ao foro privilegiado.

O foro por prerrogativa de função, apelidado sem nenhuma impropriedade de “foro privilegiado”, é uma das demandas mais prementes que foram vocalizadas pela sociedade brasileira desde as Jornadas de Junho de 2013 até o epicentro nervoso da crise política que o país atravessa ainda nos dias de hoje, após o descortinamento dos perniciosos arranjos criminosos de apropriação da Coisa Pública, que foram revelados nos últimos anos.

Essa pressão das ruas sobre este ultrapassado mecanismo é mais que justificável e oportuna: levantamento feito em 2007, pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), apontou que, da promulgação da Constituição de 1988 até maio de 2006, nenhuma autoridade havia sido condenada no Supremo Tribunal Federal (STF), nas 130 ações penais ajuizadas. Apenas cinco de um total de 333 processos resultaram em condenação no STJ, o que equivale a um índice de condenação de 1,5% do universo das autoridades que se tornaram alvo dessas ações.

No mesmo período, segundo levantamento da Revista Congresso em Foco, mais de 500 parlamentares foram investigados no Supremo Tribunal Federal (STF). A primeira condenação ocorreu apenas em 2010, mais de 124 anos após a fundação do STF. De lá para cá, apenas 16 congressistas que estavam no exercício do mandato foram condenados por crimes como



SF/16849.48865-05



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

corrupção, lavagem de dinheiro e desvio de recursos públicos. Apenas em 2013, o primeiro congressista em exercício do mandato, desde 1988, foi preso por ordem da Suprema Corte, a despeito das inúmeras denúncias que atingiram a classe política desde então.

Esses dados alarmantes são motivo de forte desgaste para as Instituições brasileiras: o foro tornou-se, sob o pretexto de assegurar a independência das autoridades, sinônimo de impunidade.

A Suprema Corte assiste impotente a sua credibilidade institucional ser posta à prova, sem muito poder fazer a respeito. Isso porque mesmo o STF não pode declarar a inconstitucionalidade desse famigerado instrumento, vez que se trata de norma constitucional originária, que consta no texto da Constituição desde a sua promulgação e, nessa qualidade, é insuspeito ao controle de constitucionalidade.

Os ministros do Supremo Tribunal Federal em muitas ocasiões são submetidos ao constrangimento público de ter que decidir ações penais cujos crimes já tiveram suas penas prescritas em concreto. Julgam antevendo o seu provável desfecho, mas o fazem para que lhes pese a acusação de leniência.

Os ministros, aliás, que, senão todos, na sua imensa maioria se pautam por discrição e grande moderação em suas declarações públicas, já não disfarçam a sua insatisfação com a manutenção deste anacronismo constitucional, para dizer o mínimo: não raro esboçam críticas em palestras, eventos acadêmicos ou artigos sobre o tema.

Essa disfuncionalidade do Sistema de Justiça Criminal tem razões mais que evidentes: o STF exerce, a um só tempo, a função de cúpula do Poder Judiciário, como sua última instância, e de Corte Constitucional, que



SF/16849.48865-05



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

possui como função derradeira interpretar a Constituição, dando a palavra final sobre a maior parte das controvérsias que tangenciam o extenso texto da Carta Magna.

Num país que possui uma Constituição altamente expansiva, bastante analítica, que versa sobre uma infinidade de temas, somente a nobre função de Corte Constitucional já congestionaria sobremaneira o trabalho de onze juízes, que, via de regra, devem decidir de modo colegiado, a partir da maioria de seus membros. Quando se soma a essa função sensível inúmeras outras atribuições em grau recursal de todo o Poder Judiciário, ou mesmo em nível originário (quando a competência já é, desde o princípio, do STF), o resultado não poderia ser diferente: pronunciada paralisia institucional, por mais que se reconheçam os nobres e relevantes esforços de modernização processual empreendidos pelo Poder Judiciário nos últimos anos, sob a batuta do Conselho Nacional de Justiça.

O Superior Tribunal de Justiça, foro de outro sem número de autoridades, embora possua em tese o triplo da capacidade de produção da Suprema Corte, com três vezes mais membros julgadores, não experimenta outra sorte: vê-se congestionado por ações penais cujo destino está fatalmente traçado mesmo antes de seu ajuizamento, com a provável prescrição das penalidades respectivas.

O processo criminal trata de um dos bens jurídicos mais valiosos à disposição dos homens e mulheres: sua liberdade. Por ter como consequências gravames relevantes sobre as liberdades individuais, demanda evidentemente um intenso esforço instrutório, de valoração das provas, submissão ao contraditório e oportunização da mais ampla defesa possível, para, ao fim, comprovar-se ou rechaçar-se a culpabilidade do réu.



SF/16849.48865-05



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

Não pode, por sua natureza singular, se prestar a açodamentos, linchamentos morais e julgamentos antecipados ao largo da legalidade, sob pena de pôr em cheque os próprios fundamentos e valores do Estado Democrático de Direito. De toda sorte, a singularidade do processo-crime não pode servir de disfarce para a impunidade: seus instrumentos legítimos não podem ser convolados em abuso de direito, para franquear a impunidade a malfeitores, em especial quando o que está em jogo é a Coisa Pública.

Oportuno que se registre que a Proposta ora em deliberação não oferece qualquer vulnerabilidade ao princípio da independência dos Poderes. Os membros de Poder, que incluem os juízes, os parlamentares e chefes do Executivo e seu ministério ou secretariado, não ficarão expostos a qualquer investida de “juízes partidários” ou daqueles que se valem do Sistema de Justiça para deformar a disputa política ao sabor de suas inclinações partidárias, como receiam muitos e apregoam os que questionam o mérito da presente proposição. Esse risco não se experimentará por uma série de motivos, que detalho a seguir.

Primeiro porque dificilmente se verifica, no país, o processamento de autoridades sem qualquer plausibilidade para a deflagração do processo, como se verifica em países tipicamente autoritários. É de se dizer: não se torna réu aquele que não ostente indícios mínimos de culpabilidade. A abertura de uma ação penal sem justa causa autoriza a impetração de *habeas corpus* com o propósito de trancar o seu andamento, como é pacífico na chamada Doutrina do *Habeas Corpus*.

Segundo porque abundam no Sistema de Justiça brasileiro inúmeros mecanismos corretivos de eventuais abusos por parte de autoridades investigativas: os juízes se submetem à disciplina do Conselho Nacional de



SF/16849.48865-05



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

Justiça, assim como os membros do Ministério Público o fazem em relação ao Conselho Nacional do Ministério Público. Ademais, há no direito processual brasileiro um ruinoso sistema recursal, que, no mínimo, permitirá a correção de eventuais decisões injustas no curso da tramitação dos processos criminais.

Em terceiro lugar, as autoridades brasileiras contam com inúmeras prerrogativas especiais que asseguram o exercício independente de suas funções face à investida de autoritarismos.

Os parlamentares contam com imunidades materiais, que os blindam dos chamados crimes de opinião, desde que seus votos e palavras se deem no exercício legítimo de suas funções legislativas. Servem-se também de imunidades processuais: não podem ser presos antes de uma decisão transitada em julgado, salvo na remota hipótese de uma prisão por flagrante de crime inafiançável. Mesmo nessa hipótese, comunica-se à Casa respectiva, para que delibere sobre a prisão, podendo relaxá-la, caso a maioria de seus membros, em votação ostensiva, a considerem abusiva.

Os parlamentares podem, por meio da maioria dos membros da Casa respectiva, inclusive, suspender processos criminais em curso que tenham seus membros como réus, até o fim da sua tramitação. Uma prerrogativa razoavelmente extravagante, considerada a experiência internacional de outras democracias.

Veja-se que, em relação aos parlamentares federais, sequer surte efeito a decisão recente do Supremo Tribunal Federal de execução provisória da pena após a condenação em segunda instância, vez que a Carta Magna exige para a sua detenção uma decisão judicial definitiva, passada em julgado.



SF/16849.48865-05



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

Em relação ao Presidente da República, exige-se a autorização de uma supermaioria da Câmara dos Deputados (dois terços de seus membros) para que se deflagrem processos criminais ou de responsabilidade em seu desfavor. Uma vez recebida a denúncia pelo juízo competente (político ou jurisdicional), o Presidente é afastado da chefia do Executivo por até 180 dias. Goza ainda da chamada imunidade prisional: não há qualquer hipótese de prisão em seu prejuízo que não seja aquela passada em julgado, mesmo na hipótese de flagrante do mais atroz dos crimes. E, por derradeiro, não se submete à responsabilização por quaisquer atos estranhos ao exercício de suas funções no período de duração do seu mandato.

Os membros do Ministério Público (Procuradores da República, promotores, Procuradores de Justiça), do Poder Judiciário (ministros, desembargadores e juízes) e das Cortes de Contas (TCU e Tribunais de Contas dos estados, DF e dos municípios, onde houver), de igual sorte, contam com prerrogativas especiais que os protegem de ações arbitrárias: não podem perder o cargo antes de decisão judicial transitada em julgado, não podem ser removidos da circunscrição em que atuam de modo involuntário e possuem garantia da irredutibilidade de seus subsídios.

Prerrogativas assemelhadas são asseguradas a todos os agentes públicos: mesmo o agente público mais subalterno conta com a estabilidade do seu cargo público para proteger-se do arbítrio virtualmente cometido contra as regras do Estado Democrático de Direito.

Essas prerrogativas especiais, longe de serem extravagâncias do modelo brasileiro, são institutos razoavelmente compartilhados em maior ou menor grau por outros países que são referências de democracias fortes, como a Alemanha, a Espanha, os EUA, Reino Unido e Itália. Objetivam,



SF/16849.48865-05



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

antes que preservar os interesses dos indivíduos que ocupam esses postos, assegurar a independência das Instituições a que servem, para que bem exerçam suas atividades típicas.

Ainda assim, entendemos ser necessária adequação da regra de impossibilidade de prisão somente antes do trânsito em julgado em relação ao Presidente da República e aos parlamentares federais, para adequá-la ao recente entendimento do Supremo Tribunal Federal, no sentido de ser possível a execução provisória da pena a partir da condenação em segunda instância também para estas autoridades. A condenação em segunda instância, antes de ser algo trivial, demanda a formação de razoável certeza a respeito da culpabilidade de um réu e intensa análise da matéria fático-probatória, não implicando qualquer prejuízo em relação à presunção de inocência de todos os cidadãos. Se tal possibilidade existe em relação aos comuns, há que existir ainda mais em relação aos Altos Mandatários.

Num país que se viu boa parte de sua história republicana capturada pelo trauma das experiências autoritárias e que experimenta baixo grau de institucionalização, como é caso brasileiro, esses mecanismos se justificam razoavelmente. Entretanto, igual sorte não assiste ao famigerado foro por prerrogativa de função.

Não há paralelo com o caso brasileiro na experiência de outros países ocidentais quando o assunto é o número de autoridades por ele protegidas: cerca de 22 mil autoridades possuem algum privilégio de foro por conta da função que ocupam no país, seja perante o STF, STJ ou Tribunais espalhados pelo país!

Trazar essas autoridades para a jurisdição ordinária, de primeiro grau, conforme as regras processuais de competência comum, tornará esse



SF/16849.48865-05



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

processo de responsabilização presumivelmente mais célere, na medida em que se retirará da alçada de algumas dúzias de ministros e desembargadores processos que poderão ser potencialmente julgados por mais de 16.000 juízes, que oficiam atualmente no país. Multiplica-se exponencialmente o número de julgadores.

Sendo assim, não há razões para a manutenção de qualquer foro por prerrogativa de função: é um imperativo republicano que todos, sem exceção, sejam iguais perante a lei. Essa igualdade já não se esgota na mera aparência formal de textos normativos vazios: as Ruas deram o tom do que se exige quando o assunto é igualdade! Há que se tratar, do Presidente da República ao Prefeito, passando por ministros, parlamentares, juízes e membros do Ministério Público, todos com o igual rigor do Império da Lei.

Abolir o foro por prerrogativa de função também não se faria do Brasil um protagonista de movimentos “aventureiros” e “inconsequentes”: as democracias que são paradigmas para o Ocidente experimentam estabilidade institucional sem a presença deste anacrônico, imoral e despropositado mecanismo.

Nos EUA, por exemplo, a lista de ex-políticos condenados e encarcerados não é discreta: naquele país, que é tido como expoente da democracia liberal, não há foro por prerrogativa de função para qualquer autoridade. Do Presidente ao servidor do mais singelo departamento público, todos se submetem ao juízo de primeira instância. Os foros especiais só existem quando o crime é político, os chamados crimes de responsabilidade, que sujeitam seu infrator ao processo de *impeachment*, cujo rito e natureza específica deste processo não tornam possível o seu julgamento por outro



SF/16849.48865-05



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

órgão que não os de índole essencialmente política (via de regra, o Senado da República).

Na França, onde a jurisdição é complexa e se subdivide em uma vertente de natureza propriamente judicial e outra de natureza de contencioso administrativo, o *Conseil Constitutionnel* (equivalente ao nosso STF) julga não mais que dois pares de altas autoridades em crimes comuns: o Presidente da República, o *premiê* e seus ministros. A *Haute Cour de Justice* (Alta Corte de Justiça), em relação às mesmas autoridades, se encarrega dos crimes de responsabilidade, sendo formada por senadores e deputados, em processo análogo ao nosso rito de *impeachment*. Todas as demais autoridades (incluídos parlamentares e juízes), na seara criminal, são julgados por órgãos judiciais de primeira instância: pelo Tribunal do Júri (*Cour d'Assises*), nos crimes dolosos contra a vida; ou no *Tribunal de Police* ou *Tribunal Correctionnel*, nas contravenções e demais crimes comuns respectivamente.

Na Itália (para aproximarmo-nos da nossa matriz latina), não é muito diferente das demais Nações europeias: somente o Presidente da República se submete ao julgamento originário da Corte Constitucional, na hipótese de cometimento de ato atentatório à Constituição, nos crimes de responsabilidade. Mesmo o Presidente do Conselho de Ministros e os demais Ministros se sujeitam à jurisdição ordinária, desde que haja autorização do Poder Legislativo para tanto.

Em Portugal, somente o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República e o *Premiê* se submetem à Suprema Corte no caso de crimes estritamente cometidos no exercício da sua função. Todos os demais crimes por eles eventualmente cometidos são de competência da Justiça Comum, após o término do mandato. Parlamentares não possuem



SF/16849.48865-05



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

foro privilegiado, à exceção do Presidente da Câmara, naquele sistema unicameral.

Na Alemanha, a Lei Fundamental de Bonn confere à Corte Constitucional o encargo de julgar o Presidente Federal no caso de crimes de responsabilidade, desde que devidamente autorizado pelas Câmaras do Parlamento, o *Bundestag* (equivalente à nossa Câmara) e do *Bundesrat* (equivalente ao nosso Senado Federal).

A experiência comparada é alvissareira em atestar que o fim do famigerado foro por prerrogativa não é fator de instabilidade para as instituições: ao contrário, reforça o seu vigor democrático e o império da lei, conferindo-lhe, em sentido diametralmente oposto, bastante estabilidade.

Sabemos as dificuldades que a classe política enfrenta no alvorecer das operações que tentam passar a limpo os subterrâneos do Poder. Exatamente por isso que a aprovação desta medida se torna ainda mais importante e premente: o Parlamento, na condição de caixa de ressonância do povo, deve mostrar sua capacidade de adaptar-se às reivindicações dos reais detentores do Poder, dos quais somos singelos representantes, Sua Excelência, os Cidadãos e Cidadãs deste país.

Resistir a essas mudanças não fará com que elas sejam evitadas: essa realidade se imporá! Cabe ao Parlamento, como expoente da democracia majoritária, ocupar-se dessa tarefa, já que lhe incumbe legislar. Uma não-decisão só resultaria numa decisão de outras institucionais que não a do legítimo detentor do Poder Constituinte Reformador, que é o Congresso Nacional.



SF/16849.48865-05



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

O Parlamento brasileiro precisa sinalizar ao clamor das ruas que é capaz de atravessar graves crises como a que se vivencia neste momento e ainda assim demonstrar vigor e seu protagonismo no funcionamento do Estado Democrático de Direito. O que está em jogo é a credibilidade do Parlamento: não podemos permitir que a descrença nas instituições ponha em risco o legado conquistado a duras penas no pós-Anos de Chumbo. É necessário e urgente que se mostre à Cidadania que as virtudes do sistema representativo superam em muito seus vícios e que a Instituição importa mais que seus passageiros membros.

Entendo, por fim, que o único foro cuja manutenção é justificável é aquela que diz respeito aos crimes de responsabilidade: esses crimes, como destacado, possuem uma clivagem político-jurídico, que tornam seu alcance e procedimento bastante particular quando comparado aos crimes comuns. O Senado pode ou não entender com bastante discricionariedade soberana se o Presidente da República cometeu ou não um crime político, pois se trata de um órgão igualmente político. Não faria qualquer sentido transferir essa prerrogativa a um juiz togado, que não deve proferir juízos essencialmente políticos, mas antes ater-se a processos de natureza predominantemente técnico-processual.

Nesse sentido, opino pela integral procedência da proposição ora em deliberação.

Acolho, outrossim, as Emendas de nº 2, 3 e 4, da lavra do Eminentíssimo Senador Álvaro Dias, ora também primeiro subscritor da louvável proposição em apreço, cujo propósito é fundamentalmente promover ajustes redacionais na proposta original, para reparar-lhe potenciais lacunas ou conflitos aparentes.



SF/16849.48865-05



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

A Emenda nº 2 oportuna e meritoriamente remove a cláusula de prerrogativa de função fixada pelo art. 96, inc. III, da Constituição, quanto à competência originária dos Tribunais de Justiça estaduais para processar e julgar, nos crimes comuns, juízes estaduais e distritais, bem como promotores e procuradores de justiça.

A Emenda nº 3 revoga o § 1º, do art. 53, da Constituição Federal, que prevê o foro especial dos Deputados Federais e Senadores. Na mesma linha, aproximando o processo por crime comum contra Deputados e Senadores da regra geral a que se submete qualquer cidadão, propõe, acertadamente no juízo deste relator, a revogação, também, dos §§ 2º a 5º do mesmo art. 53, que tratam da possibilidade de a Casa parlamentar sustar o andamento de ação penal contra os legisladores ou da impossibilidade de prisão antes do trânsito em julgado.

Em similar sentido, a Emenda nº 4 adapta a redação do art. 86 da Carta Magna, para dele retirar a referência ao julgamento do Presidente da República pelo Supremo Tribunal Federal. A emenda, da mesma forma, altera a redação do § 3º do mesmo dispositivo, para que o Presidente, assim como qualquer pessoa do povo, possa ser preso após a condenação em segunda instância.

De outra sorte, não merece acolhida, com a devida vênia, a Emenda nº 1-CCJ, da lavra do Eminentíssimo Senador Aloysio Nunes. A referida emenda excepciona as inovações que são propostas na proposta *sub examine*, determinando que os processos já em tramitação permanecerão tramitando perante o foro em que estiverem. Nos termos da emenda, “*as ações penais instauradas até a data de promulgação*” desta proposta “*não terão sua competência originária modificada nos termos do art. 1º*”.



SF/16849.48865-05



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

Este temperamento dos propósitos da PEC em deliberação não parece encontrar ressonância nas pretensões do povo, que anseia por ver avançar, desde já, de modo amplo, geral e irrestrito, todos os processos que pesem em desfavor de autoridades para um desfecho justo, seja ele condenatório ou absolutório. Admitir essa atenuação muito possivelmente redundaria em impunidade em relação aos processos que já tramitam junto aos foros por prerrogativa de função, dentre os quais os relativos à chamada Operação Lava-Jato.

A referida emenda positiva também o já sedimentado entendimento dos Supremo Tribunal Federal, segundo o qual a eventual transferência de processos para instâncias inferiores aproveita todos os atos processuais já validamente praticados. Neste ponto, por mais meritória que se mostre a medida, entendemo-la inócua, na medida em que se trata de decorrência natural da transferência de feitos entre instâncias judiciais, não se justificando, coma devida vênia, alteração na Carta Magna com este propósito.

Sendo o que me cumpre relatar, conto com a aprovação dos Eminentes pares para que esta meritória proposição seja aprovada.

III- VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2013, nos seus propósitos originais. Recebo outrossim as Emendas de nº 2, 3 e 4-CCJ, e rejeito a de nº 1-CCJ. Incorporo o texto original e as referidas emendas na forma do seguinte Substitutivo, que apresento com propósitos estritamente de ordem de técnica legislativa:



SF/16849.48865-05



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 10, DE 2013

Altera os arts. 53, 86, 96, 102, 105, 108 e 125 da Constituição Federal para extinguir o foro especial por prerrogativa de função nos casos de crimes comuns.



As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 53, 86, 96, 102, 105, 108 e 125 da Constituição Federal passam a vigor com a seguinte redação:

“Art. 53.

§1º (REVOGADO)

§2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não estarão sujeitos à prisão, enquanto não sobrevier condenação em segundo grau, nas infrações comuns, salvo em flagrante de crime inafiançável

§3º (REVOGADO)

§4º (REVOGADO)

§5º (REVOGADO)

.....” (NR)

“Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o juiz competente, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo juiz competente;

II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

.....
§ 3º Enquanto não sobrevier condenação em segundo grau, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

..... ” (NR)

“Art. 96. Compete privativamente:

.....
III - aos Tribunais de Justiça julgar os juízes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, bem como os membros do Ministério Público, nos crimes de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral.” (NR)

“Art. 102.

I -

b) (REVOGADO)

c) nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente;

d) o mandado de segurança e o habeas data contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;

..... ” (NR)

“Art. 105.

I -:

a) nos crimes de responsabilidade os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos



SF/16849_48865-05



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais;

.....
c) os habeas corpus quando o coator for tribunal sujeito à sua jurisdição, Ministro de Estado ou Comandante da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;

..... ” (NR)

“**Art. 108.**:

I -

a) nos crimes de responsabilidade os juízes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho e os membros do Ministério Público da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;

..... ” (NR)

“**Art. 125.**:

§ 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, vedado o estabelecimento de foro especial por prerrogativa de função no caso de crimes comuns, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.

..... ” (NR)

Art. 2º Esta Emenda passa a vigorar na data da sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

SENADOR RANDOLFE RODRIGUES, Relator



SF/16849.48865-05



SENADO FEDERAL

Gabinete da Liderança do PSDB

EMENDA Nº , de 2013 – CCJ
(Do Sr. Aloysio Nunes Ferreira)

Acrescente-se o seguinte artigo 2º à Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2013, renumerando-se os demais:

“**Art. 2º** As ações penais instauradas até a data de promulgação desta Emenda não terão sua competência originária modificada nos termos do art. 1º.

Parágrafo único. Havendo modificação de competência, observado o disposto no *caput*, aproveitar-se-ão todos os atos praticados, devendo a autoridade sucessora receber o feito no estado em que se encontra, sem prejuízo da prática de novos atos compatíveis com a respectiva fase do processo.” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

A PEC nº 10, de 2013, que tem como primeiro signatário o senador Alvaro Dias, objetiva tão somente extinguir a prerrogativa de foro consagrada pela norma constitucional. Para tanto, altera os arts. 102 (STF), 105 (STJ), 108 (TRF) e 125 (vedação de foro especial na organização judiciária nos Estados).

Sucede que, por se tratar de regra de natureza processual, é sabido que a competência jurisdicional está sujeita ao princípio da atualidade, representado pelo brocardo latino *tempus regit actum*. Isso significa dizer que, afora as discussões teóricas e jurisprudenciais sobre aspectos muito específicos da



SENADO FEDERAL

Gabinete da Liderança do PSDB

aplicação desse princípio, em linhas gerais, a alteração sugerida por esta PEC deverá ser aplicada de imediato, podendo afetar um número significativo de ações penais já instauradas e em curso perante as Cortes superiores.

É bem verdade que o princípio do juiz natural, insculpido no art. 5º, LIII, reveste-se de verdadeira garantia fundamental – cláusula pétrea que é – da qual não pode o constituinte derivado esquivar-se na atualização do ordenamento jurídico. Todavia, não se trata de uma regra absoluta, tal como nenhuma o é em um Estado Democrático de Direito. Tanto é que o próprio STF, em recentes discussões, cuidou de relativizar e compatibilizar essa regra a outros princípios e normas previstos na Constituição.

Assim o foi no julgamento da Ação Penal nº 396, em que, por maioria de votos, entendeu a Suprema Corte que a renúncia a mandato parlamentar às vésperas do julgamento da ação não desloca a competência jurisdicional do Tribunal para instância inferior. Ou mesmo quando da edição da Súmula nº 704, segundo a qual “não viola as garantias do juiz natural, da ampla defesa e do devido processo legal a atração por continência ou conexão do processo do co-réu ao foro por prerrogativa de função de um dos denunciados”. Também no julgamento dos Recursos Extraordinários nºs 586453 e 583050, que tiveram repercussão geral reconhecida, o Plenário do STF modulou os efeitos de uma decisão que alterou a jurisprudência até então dominante no sentido de reconhecer a competência material da Justiça comum para julgar ações que, até então, vinham sendo processadas perante a Justiça trabalhista. Por maioria de votos, entenderam os Ministros daquela Corte que os processos ainda em curso perante a Justiça trabalhista assim continuariam até seu desfecho e somente os novos processos teriam de ser iniciados perante a Justiça comum.

Tendo em vista essas preocupações, apresentamos a presente emenda com duplo propósito: de um lado, buscamos evitar o envio dos autos processuais para a primeira instância quando já instaurada a ação penal; de outro lado, nas demais situações em que a ação penal não tiver sido decidida no mérito, objetivamos preservar os atos processuais e procedimentais já praticados pela autoridade judicial competente anteriormente à promulgação desta Emenda Constitucional, de forma que o julgador sucessor assumirá o feito no estado em que se encontra para, dali, dar continuidade ao processamento e julgamento da ação na fase em que estiver.

Nossa intenção é simples: conferir maior segurança jurídica à sociedade, evitando discussões sobre a validade dos atos processuais praticados

**SENADO FEDERAL**

Gabinete da Liderança do PSDB

nas ações penais quando a competência for deslocada e, igualmente, resguardar a celeridade e economicidade da prestação jurisdicional, fazendo aproveitar os atos processuais já praticados pela autoridade sucedida.

Trata-se, portanto, de uma cláusula de transitoriedade, que se exaurirá no tempo à medida que as ações penais hoje em curso forem encontrando seu desfecho.

Sala da Comissão, em de julho de 2013.

Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA
PSDB-SP

3

EMENDA Nº , de 2013 – CCJ
(Do Sr. Senador Alvaro Dias)

O art. 96, inc. III, da Constituição Federal, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 96. Compete privativamente:

.....
III - aos Tribunais de Justiça julgar os juízes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, bem como os membros do Ministério Público, nos crimes de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral.” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

A PEC nº 10, de 2013 objetiva tão somente extinguir a prerrogativa de foro consagrada pela norma constitucional. Para tanto, altera os arts. 102 (STF), 105 (STJ), 108 (TRF) e 125 (vedação de foro especial na organização judiciária nos Estados).

Nesse contexto, julgo ainda adequado remover a cláusula de prerrogativa de função fixada pelo art. 96, inc. III, da Constituição, quanto à competência originária dos Tribunais de Justiça estaduais para processar e julgar, nos crimes comuns, juízes estaduais e distritais, bem como promotores e procuradores de justiça.

Dessa forma, estamos propondo a presente emenda, de forma a preencher esta lacuna, dando plena satisfação às expectativas e intenções iniciais desta PEC.

Sala da Comissão,

Senador ALVARO DIAS

1

PEC 10/2013
00003

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 10, de 2013)

Insira-se na Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2013, o seguinte art. 3º:

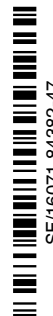
“Art. 3º Ficam revogados os §§ 1º e 3º a 5º do art. 53 da Constituição Federal”.

JUSTIFICAÇÃO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 10, de 2013, da qual temos a honra de sermos o primeiro signatário, visa a extinguir o foro por prerrogativa de função, quando se tratar de crimes comuns. Contudo, por um lapso escusável na elaboração da PEC, esquecemo-nos de, além de revogar e alterar a redação de vários dispositivos, revogar o § 1º do art. 53 da Constituição Federal, que prevê o foro especial dos Deputados Federais e Senadores.

Para equalizar essa situação, percebida durante a discussão da PEC, apresentamos esta Emenda, com o fito de apenas compatibilizar a redação do art. 53 da CF com as modificações promovidas por meio da extinção do foro por prerrogativa de função para os agentes públicos acusados da prática de infrações penais comuns.

Na mesma linha, aproveitamos para aproximar o processo por crime comum contra Deputados e Senadores da regra geral a que se submete qualquer cidadão. Por esse motivo, propomos a revogação, também, dos §§ 3º a 5º do mesmo art. 53, que tratam da possibilidade de a Casa parlamentar sustar o andamento de ação penal contra os legisladores.



SF/16071.84382-47

Certos de que contaremos com o apoio de todos os membros deste Colegiado – não só à própria PEC, mas também a esta Emenda – é que a apresentamos, a fim de evitar quaisquer ambiguidades no texto que, certamente, será aprovado em breve.

Sala da Comissão,

Senador ALVARO DIAS
Líder do PV



SF/16071.84382-47

PEC 10/2013
00004

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 10, de 2013)



Dê-se ao art. 86 da Constituição Federal, na forma do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2013, a seguinte redação:

“Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções, nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

.....
§ 3º Enquanto não sobrevier condenação em segundo grau, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

.....
” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 10, de 2013, da qual temos a honra de sermos o primeiro signatário, visa a extinguir o foro por prerrogativa de função, quando se tratar de crimes comuns. Contudo, por um lapso escusável na elaboração da PEC, esquecemo-nos de, além de revogar e alterar a redação de vários dispositivos, adaptar a redação do art. 86 da mesma norma máxima, para dele retirar a referência ao julgamento do Presidente da República pelo Supremo Tribunal Federal.

Para corrigir esse erro de técnica legislativa, percebido durante a discussão da PEC, apresentamos esta Emenda de

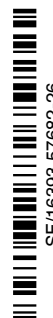
Redação, com o fito de apenas compatibilizar a redação do art. 86 da CF com as modificações promovidas por meio da extinção do foro por prerrogativa de função para os agentes públicos acusados da prática de infrações penais comuns.

Da mesma forma, alteramos a redação do § 3º do mesmo dispositivo, para que o Presidente, assim como qualquer pessoa do povo, possa ser preso após a condenação em segunda instância.

Certos de que contaremos com o apoio de todos os membros deste Colegiado – não só à própria PEC, mas também a esta Emenda – é que a apresentamos, a fim de evitar quaisquer ambiguidades no texto que, certamente, será aprovado em breve.

Sala da Comissão,

Senador ALVARO DIAS
Líder do PV



PEC 10/2013
00005

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 10, de 2013)

Dê-se à alínea *b* do inciso I do art. 102 da Constituição Federal, na forma do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2013, a seguinte redação:

“Art. 102.

I –

b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal, e, nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente;

.....” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 10, de 2013, tem o louvável e urgente escopo de extinguir a figura abusiva e antirrepublicana do chamado “foro especial”.

Não se pode, contudo, esquecer o fato de que o Brasil é um país continental e extremamente complexo. Nesse contexto, atribuir o julgamento dos chefes de cada um dos Poderes da República a órgãos de primeira instância pode configurar – sem demérito algum aos juízes – algo disfuncional, do ponto de vista sistêmico. Basta que se imagine quantas ações poderão ser abertas, mesmo sem base legal, contra um Presidente da República, em cada canto do Brasil, obrigando-o a se defender em uma verdadeira multidão de ações judiciais.



SF/16731.99375-58

Entendemos que, nesse contexto, o foro por prerrogativa de função deve ser extinto, preservando-se apenas o instituto em relação aos chefes de cada um dos Poderes – quais sejam, o Presidente da República, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal.

Com essa alteração, que ora apresentamos na forma de Emenda, a PEC nº 10, de 2013, certamente quebrará as últimas resistências que enfrenta, e poderá, com base nesse consenso, ser definitiva e rapidamente aprovada.

Sala da Comissão,

Senador RICARDO FERRAÇO



SF/16731.99375-58



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 10, DE 2013

Altera os arts. 102, 105, 108 e 125 da Constituição Federal para extinguir o foro especial por prerrogativa de função nos casos de crimes comuns.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 102, 105, 108 e 125 da Constituição Federal passam a vigor com a seguinte redação:

“**Art. 102.**

I -

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

b) nos crimes de responsabilidade os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente;

c) o mandado de segurança e o *habeas data* contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;

d) o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território;

e) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;

f) a extradição solicitada por Estado estrangeiro;

g) o *habeas corpus*, quando o coator for Tribunal Superior ou autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal;

- h) a revisão criminal e a ação rescisória de seus julgados;
- i) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;
- j) a execução de sentença nas causas de sua competência originária, facultada a delegação de atribuições para a prática de atos processuais;
- k) a ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, e aquela em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou sejam direta ou indiretamente interessados;
- l) os conflitos de competência entre o Superior Tribunal de Justiça e quaisquer tribunais, entre Tribunais Superiores, ou entre estes e qualquer outro tribunal;
- m) o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade;
- n) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal;
- o) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público.

.....” (NR)

“Art. 105.:

I -

a) nos crimes de responsabilidade os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais;

.....

c) os *habeas corpus* quando o coator for tribunal sujeito à sua jurisdição, Ministro de Estado ou Comandante da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;

d) os conflitos de competência entre quaisquer tribunais, ressalvado o disposto no art. 102, I, "I", bem como entre tribunal e juízes a ele não vinculados e entre juízes vinculados a tribunais diversos;

.....” (NR)

“Art. 108.”

I -

a) nos crimes de responsabilidade os juízes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho e os membros do Ministério Público da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;

.....” (NR)

“Art. 125.”

§ 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, vedado o estabelecimento de foro especial por prerrogativa de função no caso de crimes comuns, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Emenda passa a vigorar na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Vivemos num Estado Democrático de Direito, à luz do princípio republicano, em que todos são iguais perante a lei, ou pelo menos assim deveriam ser considerados. Certo é que a lei pode, e deve, tratar desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades. Esse é, essencialmente, o princípio da isonomia. Todavia, não há lugar para privilégios odiosos, como, por exemplo, as regras que estabelecem foro privilegiado no caso de crime comum cometido por autoridade.

Os que defendem esse privilégio alegam que se trata de foro especial por prerrogativa de função, cuja justificativa seria proteger não a pessoa, mas o próprio cargo que ocupa. Não podemos, todavia, concordar com esse argumento.

Quando uma autoridade pratica um ato oficial que fere direito líquido e certo de outrem, não temos dúvida quanto à correção do estabelecimento de um foro especial para julgamento de mandado de segurança eventualmente impetrado. É que nesse caso, o objeto da controvérsia é justamente um ato oficial, que emana unicamente do feixe de poderes afetados à autoridade administrativa, eventualmente impetrada.

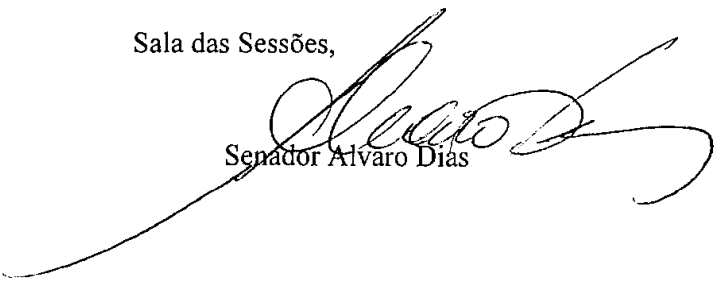
Essas características, que justificam o estabelecimento de um foro especial para as ações mandamentais contra os atos oficiais das altas autoridades, não se fazem presentes no caso de um crime comum por ela praticado. Ou seja, diferentemente da edição de um ato administrativo, que decorre do poder legalmente constituído, um crime consubstancia-se em conduta típica e antijurídica que nada tem a ver com os poderes ou faculdades conferidos pela lei ao administrador.

O foro especial, que se justifica no caso de um mandado de segurança contra um ato nomeação de servidor, suspensão de direito, cassação de alvará, entre outros exemplos, torna-se privilégio odioso no caso de uma crime comum, como peculato, corrupção passiva, homicídio, ameaça, etc.

A Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, representou um grande avanço no sentido de garantir a honradez e correção sempre exigidos aos mandatários do País. Não obstante, muita coisa ainda pode ser feita.

Nesse sentido, apresentamos esta Proposta de Emenda à Constituição, que extingue o foro privilegiado nos casos de crimes comuns cometidos por qualquer autoridade. Por estarmos persuadidos de que esta proposição reafirma e fortalece o princípio republicano, pedimos aos nobres Pares que votem pela sua aprovação.

Sala das Sessões,


Senador Alvaro Dias

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988Emendas ConstitucionaisEmendas Constitucionais de RevisãoAto das Disposições Constitucionais TransitóriasAtos decorrentes do disposto no § 3º do art. 5º**ÍNDICE TEMÁTICO****Texto compilado****PREÂMBULO**

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

TÍTULO I**Dos Princípios Fundamentais**

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). **Atenção:** (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006).

.....
.....
.....

.....
.....
.....

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

- a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)
- b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;
- c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999)
- d) o "habeas-corpus", sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o "habeas-data" contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;
- e) o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território;
- f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;
- g) a extradição solicitada por Estado estrangeiro;
- ~~h) a homologação das sentenças estrangeiras e a concessão do "exequatur" às cartas rogatórias, que podem ser conferidas pelo regimento interno a seu Presidente;~~
(Revogado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)
- i) o **habeas corpus**, quando o coator for Tribunal Superior ou quando o coator ou o paciente for autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal, ou se trate de crime sujeito à mesma jurisdição em uma única instância; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 22, de 1999)
- j) a revisão criminal e a ação rescisória de seus julgados;
- l) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;
- m) a execução de sentença nas causas de sua competência originária, facultada a delegação de atribuições para a prática de atos processuais;
- n) a ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, e aquela em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou sejam direta ou indiretamente interessados;

o) os conflitos de competência entre o Superior Tribunal de Justiça e quaisquer tribunais, entre Tribunais Superiores, ou entre estes e qualquer outro tribunal;

.....

.....

.....

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente:

a) nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais;

b) os mandados de segurança e os **habeas data** contra ato de Ministro de Estado, dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica ou do próprio Tribunal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999)

c) os **habeas corpus**, quando o coator ou paciente for qualquer das pessoas mencionadas na alínea "a", ou quando o coator for tribunal sujeito à sua jurisdição, Ministro de Estado ou Comandante da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999)

d) os conflitos de competência entre quaisquer tribunais, ressalvado o disposto no art. 102, I, "o", bem como entre tribunal e juízes a ele não vinculados e entre juízes vinculados a tribunais diversos;

e) as revisões criminais e as ações rescisórias de seus julgados;

.....

.....

.....

Art. 108. Compete aos Tribunais Regionais Federais:

I - processar e julgar, originariamente:

a) os juízes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho, nos crimes comuns e de responsabilidade, e os membros do Ministério Público da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;

b) as revisões criminais e as ações rescisórias de julgados seus ou dos juízes federais da região;

c) os mandados de segurança e os "habeas-data" contra ato do próprio Tribunal ou de juiz federal;

d) os "habeas-corpus", quando a autoridade coatora for juiz federal;

.....

Seção VIII DOS TRIBUNAIS E JUÍZES DOS ESTADOS

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º - A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.

§ 2º - Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

.....



Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

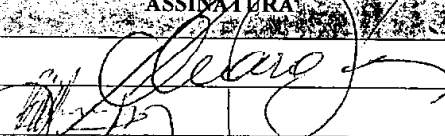
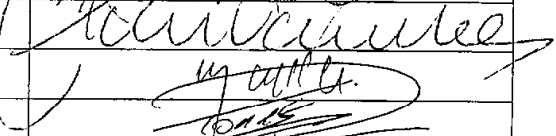
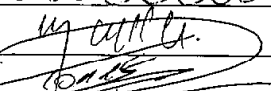
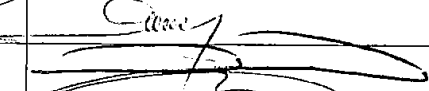
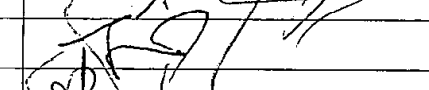
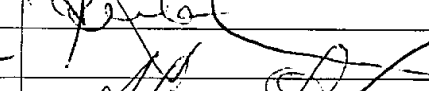
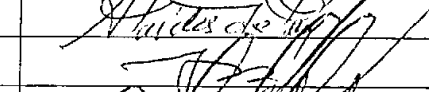
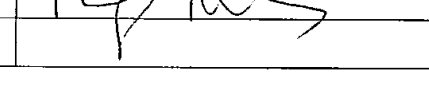
LEI COMPLEMENTAR Nº 135, DE 4 DE JUNHO DE 2010

Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

.....

Altera os arts. 102, 105, 108 e 125 da Constituição Federal para extinguir o foro especial por prerrogativa de função nos casos de crimes comuns.

SENADOR	ASSINATURA
Elyse Miranda	
João Vasconcelos	
Mário Neto	
DMOSTENES TORRES	
Antônio Américo (PP/RS)	CASSIO C. LIMA
WALDEMAR NOVA	
PAULO BAUER	
Henrique de Almeida	
JOÃO ALVES PINO	
Alexsandro Nunes	
Sebastião	
Henrique de Oliveira	
Donatelli	
AUGUSTO ROATOIO	
Ruben Figueiro	
Jaime Campos	
Pedro Paulo	
Rodolph Rottenberg	

[illegible]

Publicado no **DSF**, em 13/03/2013.



Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

[CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988](#)

[Emendas Constitucionais](#)

[Emendas Constitucionais de Revisão](#)

[Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#)

[Atos decorrentes do disposto no § 3º do art. 5º](#)

[ÍNDICE TEMÁTICO](#)

[Texto compilado](#)

PREÂMBULO

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

TÍTULO I

Dos Princípios Fundamentais

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#). **Atenção:** [\(Vide Medida Provisória nº 339, de 2006\)](#).

.....

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993\)](#)

b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;

c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999\)](#)

d) o "habeas-corpus", sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o "habeas-data" contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;

e) o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território;

f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;

g) a extradição solicitada por Estado estrangeiro;

~~h) a homologação das sentenças estrangeiras e a concessão do "exequatur" às cartas rogatórias, que podem ser conferidas pelo regimento interno a seu Presidente;~~
[\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)

i) o **habeas corpus**, quando o coator for Tribunal Superior ou quando o coator ou o paciente for autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal, ou se trate de crime sujeito à mesma jurisdição em uma única instância; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 22, de 1999\)](#)

j) a revisão criminal e a ação rescisória de seus julgados;

l) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;

m) a execução de sentença nas causas de sua competência originária, facultada a delegação de atribuições para a prática de atos processuais;

n) a ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, e aquela em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou sejam direta ou indiretamente interessados;

o) os conflitos de competência entre o Superior Tribunal de Justiça e quaisquer tribunais, entre Tribunais Superiores, ou entre estes e qualquer outro tribunal;

.....
.....
.....
Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente:

a) nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais;

b) os mandados de segurança e os **habeas data** contra ato de Ministro de Estado, dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica ou do próprio Tribunal;
[\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999\)](#)

c) os **habeas corpus**, quando o coator ou paciente for qualquer das pessoas mencionadas na alínea "a", ou quando o coator for tribunal sujeito à sua jurisdição, Ministro de Estado ou Comandante da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999)

d) os conflitos de competência entre quaisquer tribunais, ressalvado o disposto no art. 102, I, "o", bem como entre tribunal e juízes a ele não vinculados e entre juízes vinculados a tribunais diversos;

e) as revisões criminais e as ações rescisórias de seus julgados;

Art. 108. Compete aos Tribunais Regionais Federais:

I - processar e julgar, originariamente:

a) os juízes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho, nos crimes comuns e de responsabilidade, e os membros do Ministério Público da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;

b) as revisões criminais e as ações rescisórias de julgados seus ou dos juízes federais da região;

c) os mandados de segurança e os "habeas-data" contra ato do próprio Tribunal ou de juiz federal;

d) os "habeas-corpus", quando a autoridade coatora for juiz federal;

Seção VIII DOS TRIBUNAIS E JUÍZES DOS ESTADOS

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º - A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.

§ 2º - Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI COMPLEMENTAR Nº 135, DE 4 DE JUNHO DE 2010

Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos

de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

.....
.....
.....