

## **A EMENDA CONSTITUCIONAL n.º 95/2016 E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL CENÁRIOS E TENDÊNCIAS**

José Vicente Cardoso Santos - prof.vicentecardoso@gmail.com

Para se adequar à globalização econômica e permanecer apto na sua forma e conteúdos de atuação na sociedade, não apenas na sociedade local, mas, sobretudo, na global, o Estado tem que adotar técnicas de descentralização e divisão de tarefas, ações e competências, passando a promover procedimentos para que a máquina administrativa passe a atuar cada vez mais nas suas três esferas, com transparência, eficiência e eficácia sem declinar das suas metas originárias (BIELSCHOWSKY, 2000).

Para que as tarefas sejam desempenhadas de maneira eficiente, faz-se necessário que aqueles que as executam possuam agilidade, perícia, entendimento e capacidade (FRIEDMAN e FRIEDMAN, 2011), visando uma adequação às exigências do desenvolvimento social e econômico do Estado Brasileiro (FURTADO, 1974). No intuito de corroborar tais premissas, a Administração Pública nos últimos anos tem passado por diversas mudanças reais, além de tentativas de mudanças não consolidadas.

Neste cenário, tem-se como objetivo geral desta pesquisa a análise do conteúdo da Emenda Constitucional 95 e dos seus desdobramentos jurídicos. Como consequência, os objetivos específicos visam o registro dos seus aspectos constitucionais, as evidências da sua legitimidade jurídica e social, bem como as suas características de impopularidade com os seus principais desdobramentos. Para consolidar estes objetivos utiliza-se de revisão de literatura de cunho documental e histórico, com lastro no positivado sobre a temática e as publicações sobre o mesmo.

Para consolidar estes objetivos utiliza-se de revisão de literatura de cunho documental e histórico, com lastro no positivado sobre a temática e as publicações sobre o mesmo, considerando-se livros, artigos, textos acadêmicos em geral, a legislação, decretos, portarias, normativas, diretrizes e pareceres sobre a temática e afins bem como a jurisprudência firmada sobre a temática. Adota-se a análise comparativa com lastro nas opiniões dos autores sobre o analisadobem como os processos hermenêuticos envolvidos.

A Administração Pública, em sentido subjetivo, "refere-se às atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas", (DI PIETRO, 2012, p. 55) e no sentido objetivo "refere-se aos órgãos integrantes das pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), aos quais à Lei confere o exercício de funções administrativas (DI PIETRO, 2012, p. 55).

Na Administração Pública, onde não prevalece a vontade do Administrador mas sim o que é do interesse coletivo, cabe ao mesmo a gestão em função do que as leis permitem e estas, geralmente, preconizam a ordem pública. Assim, e considerando os cânones da lealdade e da boa-fé, torna-se ilícito descumpri-las. A Administração, portanto, haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e presteza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos (ROCHA; TEIXEIRA, 1999). Neste contexto é que a LRF surge, tendo como finalidade proporcionar um maior controle sobre os gastos e o endividamento público, sobre a qual se tratará no próximo tópico.

Não obstante aos efeitos destas medidas verifica-se que os resultados que as consubstanciam estão cada vez mais à vista e em menor prazo de tempo, gerando desconforto e desdobramentos que alcançam de imediato a sociedade sob a formadas altas taxas de juros, desemprego e esmagamento de camadas sociais desprovidas de reservas e alternativas.

A LRF desdobrou-se, então, em trazer para a gestão pública uma total transparência dos atos públicos, expondo as fases da gestão em todas as etapas e alternativas legais, incluindo a consubstanciação, eventual suspensão ou mudanças. Esta ação também permite maior participação da sociedade no gasto dos seus próprios recursos, através da constituição de conselhos, de ações efetivas do Ministério Público e, sobretudo, por permitir uma organização social para acompanhamento destas ações (CONOF, 2016).

Observa-se que a divisão do limite por órgãos (art. 107, I a V) é prevista e a partir daí existe a fixação dos tetos de despesa primária individualizados por Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público da União (MPU) e Defensoria Pública da União (DPU). Além disso, o art. 107, § 1º, limita gastos individualizados com base em despesa pretérita. Diz o § 1º, inciso I, do art. 107, que cada limite de 201 equivale à despesa paga de 2016 (incluindo restos a pagar e outros pagamentos que sensibilizem o resultado primário), corrigida por 7,2%. Os §§ 2º, 3º e 4º do art. 107 reforçam a ideia de obediência aos limites fixados no artigo, mas com atenuações. Prevê-se, também, a possibilidade de que os limites fixados no § 1º sejam ajustados pelo disposto nos §§ 7º a 9º do mesmo art. 107, já criando caminhos para superação dos tetos. Por fim, há a possibilidade da abertura de créditos suplementares e especiais (art. 107, § 5º), limitada aos “tetos” constitucionais do NRF. Também seria permitido o crédito para despesas dentro da possibilidade de compensação conferida pelos §§ 7º e 8º.

A imposição do teto dos gastos públicos, com isso e em uma primeira análise, impede o gozo de um direito fundamental universal, pois não há desenvolvimento econômico sem o acesso do povo às políticas públicas mais básicas, tais como saúde e educação. Não obstante, a sua não imposição desdobra-se em um cenário de desmonte estrutural da economia governamental, uma vez que a não imposição de limites induz ao não cumprimento de ações básicas do governo em todas as suas esferas, impossibilitando o seu funcionamento e ferindo de forma global os direitos fundamentais. Isto deve ser considerado apenas em uma primeira análise, pois se não houver a implementação do teto dos gastos, como já ocorreu no passado,

os gastos vão rapidamente exorbitar as contas da arrecadação, desdobrando-se no fato de que os mesmos tornam-se inviáveis na sua manutenção bem como na inviabilidade dos gastos básicos que, em si, garantem os direitos fundamentais anteriormente citados. Desta maneira, ao considerar as limitações impostas como um mal, vale a ressalva de que, dos males, o menor.

Com o exposto verificou-se uma análise principiológica, cultural, jurídica e de conteúdo da Emenda Constitucional 95 e dos seus desdobramentos nestas esferas bem como o registro da historicidade da sua implementação, seus aspectos constitucionais e as evidências da sua legitimidade jurídica e social com evidências também das suas características de impopularidade.

Estima-se também que a emenda iria sobrecarregar a justiça e sobrecarregar os serviços públicos em Estados e Municípios, entretanto a proposta deste novo regime está fortemente indexada como sendo uma resposta à rápida deterioração das contas públicas que ocorre agora e que de forma mais danosa irá ocorrer nos anos vindouros, visto que, em cenário otimista, tem-se em registro um déficit primário de R\$ 170 bilhões e em cenários pessimistas mais de R\$ 250,00 bilhões.

A subordinação do Estado aos ditames dos direitos sociais deve encontrar limite na sua capacidade e nos princípios que regem o próprio funcionamento do Estado. Assim, longe de se querer elevar o princípio da eficiência da Administração Pública ao mesmo patamar dos direitos sociais, deve-se observar que aquele passa a ser um pressuposto lógico da consecução destes pelo Poder Público.

Tal conclusão está de acordo com a visão de Luhmann, que determina a interação entre os sistemas humanos, indicando que não é possível considerar o Direito de forma absolutamente independente; não à toa, a CRFB impõe como um dos princípios básicos da Administração Pública a eficiência, que é também seu pressuposto, pois a sua inobservância em amplo grau pode levar, e invariavelmente levará, a um colapso que impediria a realização dos objetivos da própria administração, o que representaria, mais do que o NRF, um verdadeiro retrocesso social.

Deve-se considerar também que uma iniciativa de implementação de novas regras para os gastos públicos deve ser interpretada não apenas como uma simples estratégia de reequilíbrio das contas públicas, mas sim como um novo mecanismo de redimensionamento de todo o Estado e das suas limitações e capacidades de empenho e entrega de serviços públicos. Além disto, este novo paradigma não é apenas um conjunto de mudanças de ordem técnica mas sobretudo de natureza política, ideológica e cultural.

Por fim, não se podem menosprezar as dificuldades políticas para aprovação da PEC nº 55, de 2016. Provavelmente, as negociações envolverão a inclusão de outras despesas para as quais não se aplicará o teto.

## Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023:** Informação e documentação - referências - elaboração. Rio de Janeiro, 2002. 24 p.

\_\_\_\_\_. **NBR 6024:** Numeração Progressiva das seções em um documento, Rio de Janeiro: 1989. 02p.

\_\_\_\_\_. **NBR 6027:** Informação e Documentação - Sumário - Apresentação. Rio de Janeiro, 2003. 02 p.

\_\_\_\_\_. **NBR 6028:** Resumos. Rio de Janeiro, 2003. 03 p.

\_\_\_\_\_. **NBR 10520:** Informação e documentação - citações em documentos -apresentação. Rio de Janeiro, 2002. 07 p.

\_\_\_\_\_. **NBR 14724:** Informação e documentação - trabalhos acadêmicos - apresentação. Rio de Janeiro: 2002. 6 p.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e Estado de exceção permanente:** atualidade de Weimar. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Azougue, 2014.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico brasileiro:** o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.**

Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **As três interpretações da dependência.**

Perspectivas, São Paulo, v. 38, p. 17-48, jul./dez. 2010.

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e (org). **Lei de Responsabilidade Fiscal:** abordagens pontuais: doutrina, legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

CONOF (2016). **Estudo Técnico nº 12/2016.** Impactos do “Novo Regime Fiscal” - subsídios à análise da Proposta de Emenda à Constituição - PEC Nº 241/2016”. Brasília: Agosto de 2016.

CRUZ, Flávio da. (coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada.** 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 3ª. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DURKHEIM, Émile. **As regras do Método Sociológico**. 3ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FMI. **Fiscal Rules at a Glance**. Washington: International Monetary Fund, Abril de 2015.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. **Liberdade para escolher**. 4ª. ed. Trad. Ana Maria Sampaio *et al.* Portugal: Publicações Europa-América, 2011.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 13ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. GIAMBIAGI, F.; SCHWARTSMAN, A. **Complacência**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

GIL, Antonio Carlos. **Metodologia do ensino superior**. 9ª. São Paulo: Atlas, 2016.

GOBETTI, Sérgio Wulff. **Regras Fiscais no Brasil e na Europa: Um Estudo Comparativo e Propositivo**. Texto para discussão 2018. Rio de Janeiro: IPEA, Dezembro de 2014.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado do Bem Estar Social na Idade da Razão: a reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda.**

São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Metodologia do trabalho científico.** 7ª. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

LONDERO, Daiane, NETO, Daniel Lena Marchiori e VELOS, Gilberto. **A lei de Responsabilidade Fiscal e seu Impacto sobre a Ordem fiscal nos Municípios do Rio Grande do Sul.** 2017. s/d. Disponível em <http://www.fee.tche.br/3eeg/Artigos/m21t02.pdf>, Acesso em 5 ago 2018.

PELICIOLI, Angela Cristina. **A lei de responsabilidade na gestão fiscal.** In: Revista de informação legislativa. Brasília, ano 37 n. 146, abr/jun, 2000.

PORTAL BANCO DO BRASIL. **Empresas:** produtos e serviços de crédito - obtercapital e giro. 2016a.

Disponívelem:

[http://www.bb.com.br/pbb/paginainicial/empresas/produtos-e-servicos/credito/obter-capital-de-giro#/. Acesso em: 1 nov 2018.](http://www.bb.com.br/pbb/paginainicial/empresas/produtos-e-servicos/credito/obter-capital-de-giro#/)

ROCHA, Carlos Henrique; TEIXEIRA, Joanílio Rodopolho. **Complementaridade versus substituição entre investimento público e privado na economia brasileira: 1965-90.** Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 378-384, jul./set. 1999.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O paradoxo de Rousseau:** uma interpretação democrática da vontade geral. Rio de Janeiro: Rocco, 2007.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço Público:** garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social. Curitiba: Íthala, 2016.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira**: ou como o país se deixamanipular pela elite. São Paulo: LeYa, 2015.

UNIVERSIDADE SALGADO DE OLIVEIRA, Sistema de Bibliotecas. UNISISB, Inez Barcellos de Andrade (Org.) *et al.* **Manual para Elaboração de Trabalhos Acadêmicos e Científicos**: guia para alunos, professores e pesquisadores da UNIVERSO. São Gonçalo, 2002. 85p.