



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

GILENO SILVA

**OS REFLEXOS DO NOVO REGIME FISCAL (EC Nº 95/2016) NOS DIREITOS À
SAÚDE E À EDUCAÇÃO**

SALVADOR

2017

GILENO SILVA

**OS REFLEXOS DO NOVO REGIME FISCAL (EC Nº 95/2016) NOS DIREITOS À
SAÚDE E À EDUCAÇÃO**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia.

Orientação: Prof. Dr. Harrison Ferreira Leite

SALVADOR

2017

GILENO SILVA

**OS REFLEXOS DO NOVO REGIME FISCAL (EC Nº 95/2016) NOS DIREITOS À
SAÚDE E À EDUCAÇÃO**

Monografia apresentada como requisito
parcial para obtenção do título de Bacharel
em Direito, Faculdade de Direito da
Universidade Federal da Bahia.

Orientação: Prof. Dr. Harrison Ferreira Leite

Aprovado em _____ de _____ de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Harrison Ferreira Leite – Orientador _____
Doutor em Direito Tributário pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul
(UFRGS).
Universidade Federal da Bahia.

Helcônio de Souza _____
Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).
Universidade Federal da Bahia.

Morgana Belazzi de Carvalho _____
Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).
Universidade Federal da Bahia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço de todo coração a Deus pelo dom da vida.

Agradeço a todos que contribuíram para a realização desta pesquisa, ao Professor Harrison Leite, à minha família e em especial a minha amada esposa Lea pelo companheirismo e compreensão.

SILVA, Gileno. Os reflexos do novo regime fiscal (EC nº 95/2016) nos direitos à saúde e à educação. 62 pág. Monografia (Graduação) - Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

RESUMO

O presente estudo tem a finalidade de investigar como o Novo Regime Fiscal, instituído através da EC nº 95/2016, impactará os gastos com saúde e educação. A pesquisa foi do tipo descritiva qualitativa, com análise documental exploratória. A fonte de dados foi secundária com informações coletadas a partir de artigos científicos, legislação vigente, livros, jornais de ampla circulação, revistas afins e sites oficiais. A presente monografia contém 4 (quatro) capítulos, sendo estruturada da seguinte forma: Direitos à Saúde e à Educação à Luz da Constituição Federal/1988, na qual há análises dos dispositivos sobre o assunto; O Impacto da Crise Financeira nas Normas Constitucionais, com o intuito de averiguar os efeitos da crise nas normas constitucionais e o contexto da crise no Brasil; O NRF (EC Nº 95/2016), no qual verifica-se as novidades nas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e a análise do índice nacional de preços ao consumidor amplo – IPCA; e finalmente, uma análise do reflexo do NRF nas despesas com saúde e educação no período de 2010 a 2015, bem como a discussão sobre a ADI nº 5658. Observou-se que o novo modelo orçamentário poderá ter impactos significativos nas despesas com saúde e educação, pois os gastos nestes setores poderão ficar estagnados, em face da limitação estabelecida para as despesas primárias. Deste modo, foram elencadas diversas alternativas que poderiam ser utilizadas para evitar ou compensar essa diminuição.

Palavras-Chave: Direitos à Saúde e à Educação. Emenda Constitucional nº 95. Reflexos do Novo Regime Fiscal.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
2	DIREITOS À SAÚDE E À EDUCAÇÃO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL/1988	8
2.1	Da Classificação como Direitos Sociais	8
2.2	Financiamento da Saúde	12
2.3	Financiamento da Educação	16
3	O IMPACTO DA CRISE FINANCEIRA NAS NORMAS CONSTITUCIONAIS	20
3.1	Contexto da Crise no Brasil	20
3.2	Efeitos da Crise nas Normas Constitucionais	26
4	O NOVO REGIME FISCAL (EC Nº 95/2016)	33
4.1	O Impacto nas Leis Orçamentárias: LDO, PPA e LOA	33
4.1.1	Plano Plurianual (PPA)	33
4.1.2	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	35
4.1.3	Lei Orçamentária Anual (LOA)	38
4.2	O Novo Regime Fiscal e as Novidades das Leis Orçamentárias	40
4.3	Noções sobre Índice de Preço ao Consumidor (IPCA)	44
5	REFLEXOS DO NOVO REGIME FISCAL SOBRE AS DESPESAS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO	46
5.1	Despesas com Saúde – Período de 2010 a 2015: Análise do Uso do Novo Regime Fiscal	47
5.2	Despesas com Educação no Período de 2010 a 2015: Análise do Uso do Novo Regime Fiscal	51
5.3	ADI nº 5658 – Petição do Requerente	54
5.4	ADI nº 5658 – Resposta da AGU	56
6	CONCLUSÃO	58
	REFERÊNCIAS	60

1 INTRODUÇÃO

O Novo Regime Fiscal (NRF), instituído pela EC nº 95/2016, trará impactos em aspectos importantes do orçamento público, estabelecendo limite para o crescimento das despesas primárias. Assim, os dispêndios com saúde e educação serão diretamente atingidos, pois o constituinte originário estabeleceu percentuais mínimos para estas áreas, através da vinculação com a arrecadação. Deste modo, é preciso saber se tais impactos serão benéficos ou maléficos para a sociedade.

O NRF surgiu no contexto adverso da economia brasileira, em virtude da grave crise fiscal, pois o Estado vem gastando mais do que arrecada. Com o intuito de reverter este quadro, o governo federal adotou algumas medidas para que o país retornasse a crescer, como a redução e/ou limitação de despesas.

Neste sentido, vem ocorrendo diversos debates jurídicos sobre o novo modelo orçamentário, havendo posicionamentos a favor e contrário à EC nº 95/2016. Há alegações de que a referida medida é de suma importância para proporcionar o equilíbrio das contas públicas, já que as receitas vêm decrescendo em face da recessão. Por outro lado, questiona-se a constitucionalidade da medida, em virtude da alteração em despesas com direitos sociais, especialmente com saúde e educação. Tal questionamento foi materializado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5658, onde são refutados alguns dispositivos da referida emenda.

Diante do exposto, o estudo poderá trazer respostas, à luz do Direito Financeiro, sobre as consequências do novo modelo orçamentário para a saúde e a educação nos próximos anos, bem como fazer uma análise técnica e jurídica sobre a escolha estatal e se ela está em consonância com a Constituição e se é socialmente legítima com o ordenamento jurídico.

O tema é de extrema importância para a sociedade, pois seus integrantes, em sua grande maioria, utilizam os serviços públicos, principalmente nas áreas de educação e saúde. De acordo com dados fornecidos pelo Portal Brasil¹, estima-se que 71,1% da população foram a estabelecimentos públicos de saúde para serem

¹Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/saude/2015/06/71-dos-brasileiros-tem-os-servicos-publicos-de-saude-como-referencia>>. Acesso em: jun/2017

atendidos, consoante pesquisa do Ministério da Saúde, realizada em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Portanto, é preciso haver políticas públicas, a fim de aplicar os recursos em setores primordiais, devendo elevar os gastos nestas áreas, haja vista a crescente demanda por serviços públicos.

Assim, o presente trabalho tem como objetivo geral avaliar, através de pesquisa bibliográfica, como o NRF impactará nos gastos orçamentários com saúde e educação.

Sendo que para concretizar tal intuito, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: Investigar como os dispositivos do NRF estabelecem limites às despesas na saúde e educação; descrever como ocorre a distribuição das despesas no orçamento público atualmente; analisar as consequências da EC nº 95/2016 para as despesas com saúde e educação.

A metodologia utilizada na presente pesquisa foi do tipo descritivo qualitativa, com análise documental exploratória. Pois a referida técnica auxiliou na resolução do problema.

A fonte de dados foi secundária com informações coletadas a partir de artigos científicos, legislação vigente, livros, jornais de ampla circulação, revistas afins e sites oficiais. Assim, o presente trabalho teve o seguinte roteiro: Exploração das fontes bibliográficas; leitura do material pesquisado: feita de forma criteriosa, a fim de absorver as partes mais relevantes do material consultado; elaboração de fichamentos: técnica utilizada para extrair as principais ideias dos textos, além de servir de subsídios para consultas e citações na monografia; conclusões: extraídas da análise dos dados, no intuito de ter um posicionamento neutro em relação ao problema pesquisado.

A presente monografia possui 4 (quatro) capítulos, sendo estruturada da seguinte forma: Direitos à Saúde e à Educação à Luz da Constituição Federal/1988, na qual há análises dos dispositivos sobre o assunto; O Impacto da Crise Financeira nas Normas Constitucionais, com o intuito de averiguar os efeitos da crise nas normas constitucionais; O Novo Regime Fiscal(EC Nº 95/2016), no qual verifica-se o impacto nas leis orçamentárias na LDO, na PPA e na LOA e o reajuste pelo índice nacional de preços ao consumidor amplo – IPCA; e finalmente, o Novo Regime Fiscal (EC Nº 95/2016), com uma análise das despesas na saúde e educação no período de 2010 a 2015, bem como a discussão sobre a ADI nº 5658.

2 DIREITOS À SAÚDE E À EDUCAÇÃO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL/1988

O presente capítulo tem como objetivo apresentar os direitos à saúde e à educação com base na Constituição Federal/1988, demonstrando a sua importância, a sua classificação, bem como a forma de financiamentos dos aludidos direitos.

2.1 Da Classificação como Direitos Sociais

A Constituição de 1988 elenca no Título II os Direitos e Garantias Fundamentais, sendo que a partir do artigo 6º, verificam-se os direitos sociais. Assim, percebe-se que o constituinte insere os direitos sociais no âmbito dos direitos fundamentais, em face da sua importância, conforme análise de Gilmar Mendes:

Os direitos fundamentais são, a um só tempo, direitos subjetivos e elementos fundamentais da ordem constitucional objetiva. Enquanto direitos subjetivos os direitos fundamentais outorgam aos seus titulares a possibilidade de impor os seus interesses em face dos órgãos obrigados (MENDES, 2015, p. 634).

O art. 6º da Constituição de 1988² estabelece como direitos sociais, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, além da assistência aos desamparados.

O direito social à saúde está previsto no art. 196 da CF/88³, sendo um direito fundamental de todos e dever do Estado em garanti-lo, através de políticas sociais e econômicas com a finalidade de reduzir o risco de doença e de outros agravos, bem como criando condições para o acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

Assim, verifica-se a necessidade da efetivação do aludido direito, através de políticas públicas. Deste modo, as ações e serviços públicos de saúde integram uma

²Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

³Art. 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.

rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, cujas diretrizes são: a descentralização; o atendimento integral; e a participação da comunidade, conforme preceitua o art. 198 da CF/88⁴.

As atribuições do aludido Sistema Único de Saúde(SUS) estão elencadas no art. 200 da Carta Magna⁵, e especificada na Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, além de outras providências.

Neste contexto, é possível destacar os principais objetivos do SUS, tais como: a identificação e divulgação dos fatores condicionantes e determinantes da saúde, a formulação de política de saúde destinada a promover, nos campos econômico e social, a observância do disposto no § 1º do art. 2º desta lei e a assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas, nos termos do art. 5º da Lei 8.080/90.⁶

No rol de direitos sociais, há destaque também para o direito à educação, que tem ocupado importância preponderante para a realização dos valores tutelados pela

⁴Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

⁴Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;

II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;

III - ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;

IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

V - incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;

VII - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

⁵ Art. 5º São objetivos do Sistema Único de Saúde SUS:

I - a identificação e divulgação dos fatores condicionantes e determinantes da saúde;

II - a formulação de política de saúde destinada a promover, nos campos econômico e social, a observância do disposto no § 1º do art. 2º desta lei;

III - a assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas.

Carta Magna e, especificamente como alicerce do nível mínimo de dignidade para os cidadãos⁷.

No processo de elaboração da Constituição/1988, houve bastante discussão sobre a necessidade de caracterizar o direito à educação como direito fundamental. Tal importância aliada à tentativa de eliminar a ineficiência do modelo educacional brasileiro deu origem ao mandado de injunção⁸.

Neste sentido, a educação é direito de todos e dever do Estado, conforme previsto no art. 205 da CF⁹. Ressalte-se que o referido dever necessita ser efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos 4(quatro) aos 17(dezessete) anos de idade. Portanto, verifica-se um direito subjetivo público à educação¹⁰.

Outrossim, o direito à educação alcança também o ensino superior. Haja vista que a Constituição estabelece o direito fundamental à liberdade de ocupação profissional, nos termos do art. 5º, XIII, sendo o acesso ao ensino universitário imprescindível para efetivar tal preceito¹¹. Sobre este aspecto, o referido autor cita a brilhante lição de Canotilho:

(...) Canotilho embora negando a existência de um direito subjetivo definitivo nessa seara, também defende, com base na doutrina germânica, a existência de um direito fundamental de acesso ao ensino universitário, como decorrência do direito fundamental de liberdade de escolha da profissão. (CUNHA JÚNIOR, 2016, p. 663)

A concretização da Educação nos níveis infantil, fundamental, médio, superior e outros específicos deve respeitar ao disposto na Lei de Diretrizes e Bases(LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece normas e procedimentos, com intuito de cumprir as determinações contidas na Carta Magna. Verifica-se, a priori, no

⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 10 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 650.

⁸ Idem, p. 651.

⁹Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

¹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12ª ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

¹¹ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. 10. ed. rev. ampl. e atual. Jus PODVIM. Salvador, 2016, p. 663.

seu art. 2º¹², que a educação está pautada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, com o intuito do desenvolvimento completo do estudante, bem como o seu preparo para o exercício da cidadania, além da qualificação para o mercado trabalho.

Ressalte-se que a referida lei, conforme art. 5º¹³, reconhece o acesso à educação básica como direito público subjetivo, atestando a sua importância. Assim, é possível acionar o poder público para exigí-lo, podendo figurar no polo ativo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público.

Devido à importância da educação, a Constituição determinou ainda a criação do Plano Nacional da Educação, com duração de 10 (dez) anos, com o intuito de assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino, através de ações integradas entre a União, os Estados e os Municípios, consoante art. 214¹⁴. O referido plano foi aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com o objetivo de cumprir o disposto no diploma constitucional, conforme art. 1º¹⁵.

Deste modo, após a apresentação dos direitos à Saúde e à Educação à luz da constituição, é necessário analisar a maneira como ocorre os seus financiamentos, para verificar como se dão as repartições orçamentárias nestes setores tão importantes para a sociedade brasileira.

¹² Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

¹³ Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigí-lo. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

¹⁴ Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

¹⁵ Art. 1º É aprovado o Plano Nacional de Educação - PNE, com vigência por 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, na forma do Anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal.

2.2 Financiamento da Saúde

O financiamento da saúde está previsto no art. 198, § 1º, da CF/8816, o qual se dará com recursos da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

A Lei 8.080/90 também faz menção ao financiamento do SUS no Título V, prevendo que o orçamento da seguridade social destinará recursos, de acordo com as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme art. 31¹⁷. Além dessa fonte de recursos, existem outras tais como: serviços prestados, ajuda, contribuições, doações e donativos, alienações patrimoniais e rendimentos de capital, taxas, multas, emolumentos e preços públicos arrecadados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e rendas eventuais, inclusive comerciais e industriais, consoante art. 32¹⁸ da referida Lei.

A consolidação do SUS esteve nas propostas de política de vários governos desde a sua criação, entretanto diversas foram as adversidades para garantir seu financiamento. A progressividade de dispêndios com saúde previstos pela constituinte vem sofrendo abalo em razão de diversos fatores, tais como: a Desvinculação das Receitas da União(DRU); a diminuição de recursos através da EC nº 86/2015; e a exclusão da vinculação às receitas, com o advento da EC nº 95/2016¹⁹.

¹⁶Art. 198, § 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. (Parágrafo único renumerado para § 1º pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

¹⁷Art. 31. O orçamento da seguridade social destinará ao Sistema Único de Saúde (SUS) de acordo com a receita estimada, os recursos necessários à realização de suas finalidades, previstos em proposta elaborada pela sua direção nacional, com a participação dos órgãos da Previdência Social e da Assistência Social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

¹⁸Art. 32. São considerados de outras fontes os recursos provenientes de:

I - (Vetado)

II - Serviços que possam ser prestados sem prejuízo da assistência à saúde;

III - ajuda, contribuições, doações e donativos;

IV-alienações patrimoniais e rendimentos de capital;

V - taxas, multas, emolumentos e preços públicos arrecadados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS); e

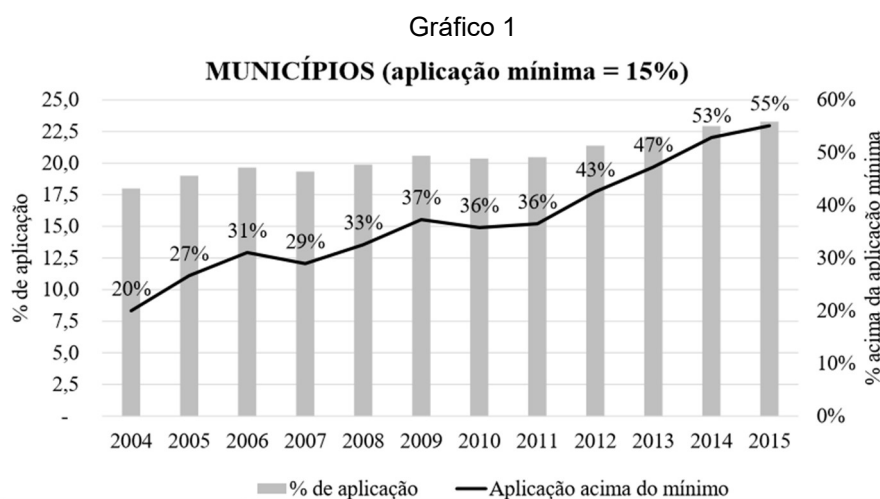
VI - rendas eventuais, inclusive comerciais e industriais.

¹⁴Art. 198, § 2º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

¹⁹ VIEIRA, Fabíola Sulpino; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá. O direito à saúde no Brasil em tempos de crise econômica, ajuste fiscal e reforma implícita do Estado. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas. V. 10 N.3 2016.

Sobre a progressividade de aumento dos recursos nesta área, destaca-se a EC nº 29, de 13 de setembro de 2000, que teve como objetivo alterar dispositivos da Constituição para “assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde”. Assim, houve nova previsão de gastos, consoante artigo 7º²⁰ da aludida Emenda, sendo determinado: no caso da União, para 2000, um acréscimo de 5% sobre os gastos do exercício anterior e de 2001 a 2004, o valor seria atrelado à variação do PIB; já para os Estados e Municípios, deveria ser aplicado um percentual sobre a receita de impostos, respectivamente 12% e 15%.

Deste modo, houve aumento de gastos nas 3(três) esferas, conforme gráficos abaixo elaborados por Vieira e Benevides (2016):



Fonte: Vieira e Benevides, com base em informações do Ministério da Saúde.

²⁰ Art. 7º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 77:

"Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:"

"I – no caso da União:"

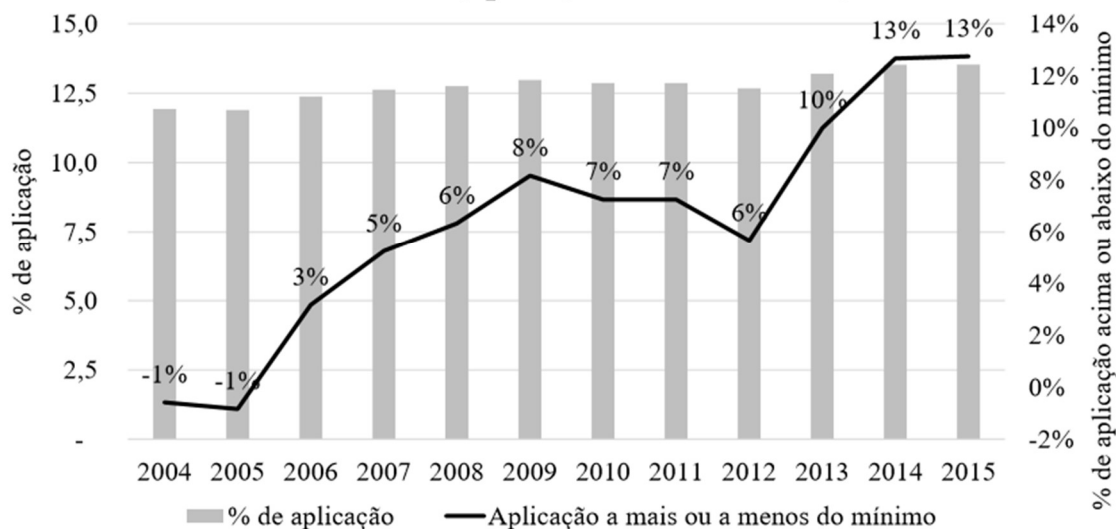
"a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento;"

"b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB;"

"II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; e"

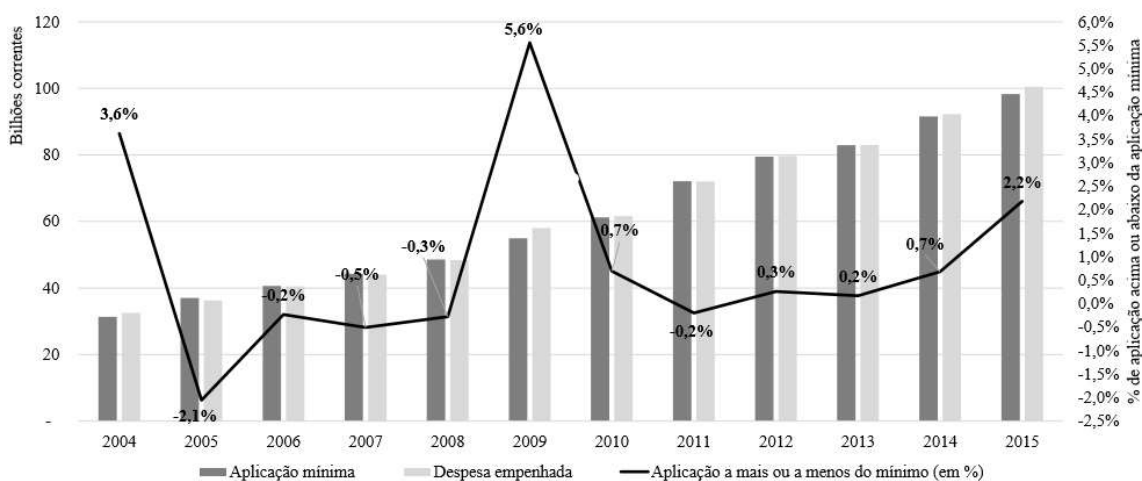
"III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º."

Gráfico 2

ESTADOS (aplicação mínima = 12%)

Fonte: Vieira e Benevides, com base em informações do Ministério da Saúde.

Gráfico 3

UNIÃO (aplicação mínima = valor empenhado no ano anterior acrescido da variação nominal do PIB)

Fonte: Vieira e Benevides, com base em informações do Siga Brasil.

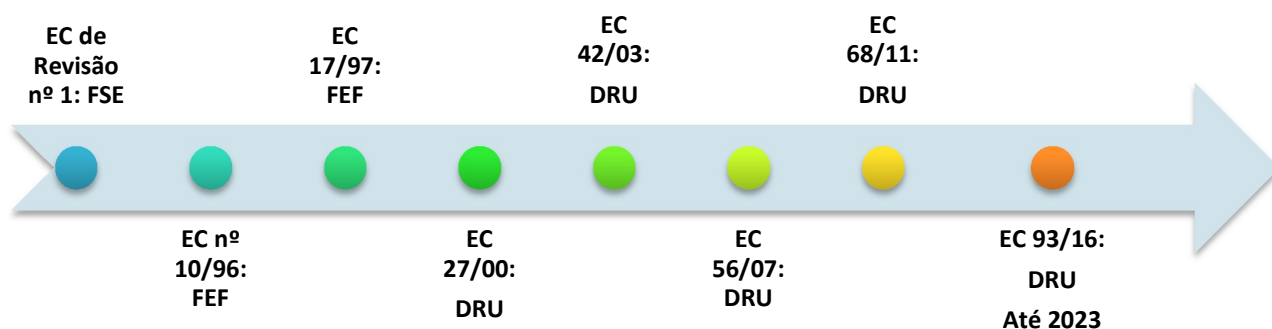
Não obstante a progressão dos investimentos nesta área demonstrada acima, a criação da DRU provocou uma diminuição nos recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), conforme entendimento de SCAFF:

DRU quer dizer Desvinculação de Receitas da União. Trata-se de uma medida que desatrela da arrecadação grande parte dos recursos públicos que possuem destinação específica.

(...)A DRU faz parte daquelas soluções tipicamente brasileiras, pois transforma em permanente algo que é apresentado como provisório e, sempre que o prazo de sua vigência está por vencer, acaba sendo renovada sob o argumento da crise e da possível ingovernabilidade financeira do país.(SCAFF, 2015)

Neste sentido, ainda, de acordo com Scaff (2015), a sistemática foi criada em março de 1994, no governo de Itamar Franco, com o surgimento da Emenda Constitucional de Revisão nº 1, cujo período correspondeu aos exercícios de 1994 e 1995, com o denominado Fundo Social de Emergência (FSE). Deste período em diante houve prorrogação do referido mecanismo, com o seu aperfeiçoamento atingido através do surgimento da DRU, como retratado na figura abaixo:

FIGURA 1 – PRORROGAÇÃO DA DRU



Elaboração do próprio autor. Fonte: SCAFF

Atualmente, a Emenda Constitucional nº 93/2016, ampliou de 20% para 30% a desvinculação da arrecadação da União relativa às contribuições sociais até 2023, conforme discriminado no seu artigo 1º²¹.

Na sequência de diminuição de recursos em ASPS, verifica-se o surgimento da EC nº 85/2016, a qual estabeleceu o piso mínimo que previa o cálculo com base no

²¹ Art. 1º O art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

percentual sobre a Receita Líquida(RCL), com escalonamento no período de 2016 a 2020. Assim os dispêndios foram fixados do seguinte modo: 13,2% sobre a RCL em 2016; 14,1% em 2018; 14,5% em 2019 e 15% em 2020²².

Cabe pontuar que o Procurador-Geral da República ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5595 contra os artigos 2º e 3º da aludida EC nº 85/2016, a qual houve deferimento da liminar, em 31 de agosto de 2017, para suspender a eficácia destes dispositivos. O Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, justificou a medida, em razão do novo regime orçamentário, que surtirá efeitos na saúde a partir de 2018, destacando que o direito à saúde não pode ser negado ou sofrer risco de descontinuidade das ações e serviços públicos. Tal deferimento será submetido ao Plenário²³.

Porém, com o advento da Emenda Constitucional nº 95/2016, não há mais a vinculação dessa despesa com a receita de impostos, pois o orçamento será limitado pelo IPCA do exercício anterior. Portanto, haverá um teto global para os gastos públicos, incluindo os dispêndios com saúde, conforme art. 107 do ADCT.

2.3 Financiamento da Educação

O financiamento da Educação, no âmbito da União, estava previsto no art. 212 da CF²⁴, que estabelecia, no mínimo, a aplicação de 18%(dezoito por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A LDB no seu Título VII discrimina os recursos financeiros que deverão ser destinados à Educação, quais sejam: receita de impostos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, receita de transferências constitucionais e outras receitas constitucionais, receita do salário-educação e de outras decorrentes das contribuições sociais e receita de incentivos fiscais, consoante art. 68²⁵.

²² VIEIRA, Fabíola Sulpino; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá. **O direito à saúde no Brasil em tempos de crise econômica, ajuste fiscal e reforma implícita do Estado**. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas. V. 10 N.3 2016.

²³ ADI nº 5595. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=354339>. Acesso em: set/17

²⁴ 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.

²⁵ Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:

I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

Frise-se que a implementação e a busca por fortalecimento de políticas públicas para a efetivação dos direitos sociais requer comprometimento por parte do Estado. Haja vista que tal processo é composto por tensões sociais, em virtude do gerenciamento da renda nacional, que é formada principalmente pela arrecadação de tributos, fonte da qual o Poder Público financia os dispêndios nestes setores²⁶.

As despesas realizadas para alcançar os objetivos básicos dos estabelecimentos educacionais, abrangendo todos os níveis, são classificadas como manutenção e desenvolvimento do ensino(MDE), nos termos do artigo 70²⁷ da LDB. Os referidos dispêndios se destinam a: remuneração e aperfeiçoamento docente e demais profissionais da Educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; além de outras atividades correlatas ao ensino, conforme elencado no referido dispositivo.

Deste modo, os entes federativos devem cumprir os limites obrigatórios, como observa Gomes (2016):

Portanto, a garantia da oferta pública de ensino, em seus diversos níveis, nos termos dos regramentos pertinentes (como a LDB e o PNE), não é considerada política pública sujeita ao escrutínio das majorias ocasionais que compõe os governos, mas política de Estado, de observância obrigatória por todos os entes federados, nos limites de suas respectivas competências na área. E diversos são os instrumentos previstos tanto na CF/88 quanto na legislação infraconstitucional cujo escopo é assegurar um nível mínimo de aplicação de recursos nas ações da área educacional.

Neste sentido, destaca-se que o PNE também tem como diretriz a fixação de meta para aplicação dos recursos públicos em Educação com aplicação de percentual em relação ao Produto Interno Bruto(PIB), com o intuito de assegurar a expansão do

II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;

III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;

IV - receita de incentivos fiscais;

²⁶ GOMES, 2016.

²⁷ Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

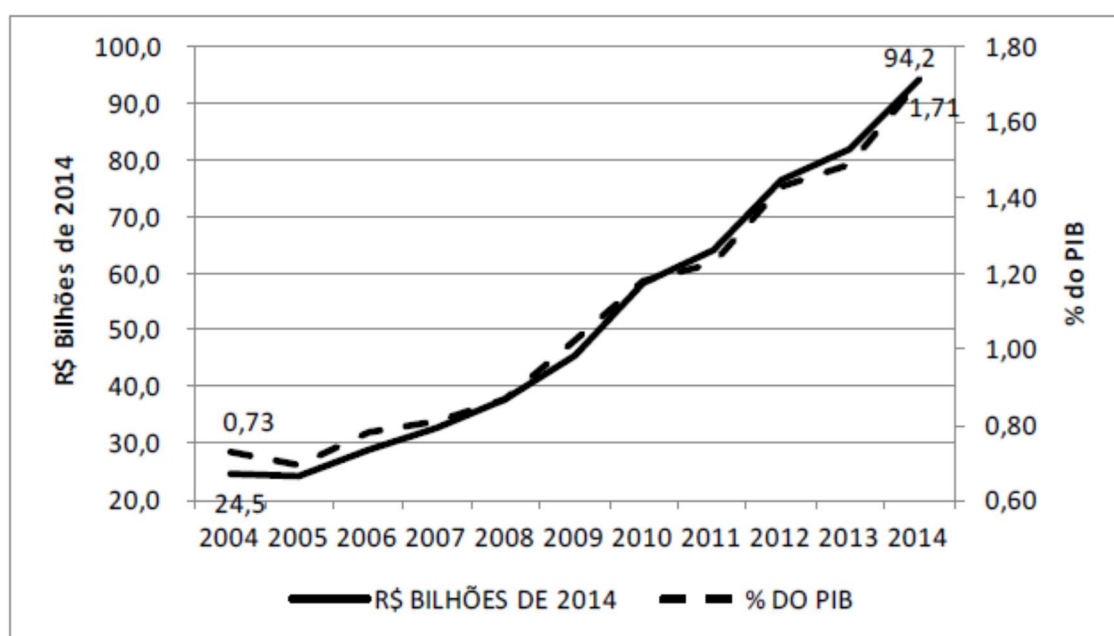
VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

setor, com padrão de qualidade e equidade, conforme artigo 2º, VIII, da Lei nº 13.005/2014²⁸. Ainda no mesmo diploma, verifica-se que a meta 20²⁹ determina a aplicação de 7% do PIB no 5º (quinto) ano de vigência do PNE e posteriormente, 10% do PIB no décimo ano.

De acordo com o Boletim Legislativo nº 26 de 2015³⁰, verifica-se que a despesa passou de 24,5 bilhões em 2004 para 94,2 bilhões em 2014, valores atualizados para 2014. Portanto, ocorreu aumento dos gastos com educação em relação ao PIB. Segue tabela que ilustra tal evolução:

Gráfico 4 - Despesa do Governo Federal com Educação: 2004 a 2014



Fonte: MENDES(2014)

Observação: dados obtidos no Sistema Siga Brasil e IBGE, PIB de 2014 estimado em R\$5.175 bilhões.

²⁸ Art. 2º São diretrizes do PNE:

VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

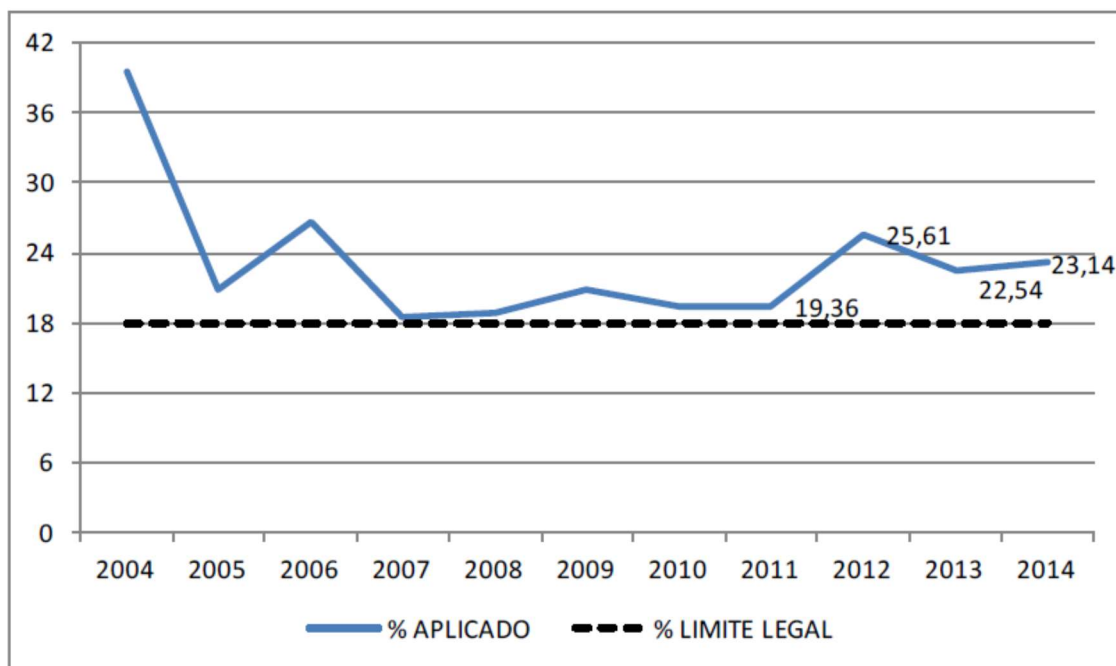
²⁹ Anexos e Metas do PNE:

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

³⁰ MENDES, Marcos. A Despesa Federal em Educação: 2004-2014. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, (Boletim Senado Federal Legislativo nº 26, de 2015). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 16 de abril de 2015.

O gráfico abaixo, conforme Boletim Legislativo nº 26 de 2015³¹, demonstra o percentual de despesas com educação em relação à receita de impostos no período de 2004 a 2014:

Gráfico 5 - Despesa do Governo Federal com Educação: 2004 a 2014
(% da Receita de Impostos)



Fonte: MENDES(2014)

Observação: dados obtidos com base no Relatório Resumido da Execução Orçamentária 2004 a 2014.

Deste modo, percebe-se que nos três últimos anos da série (2012-2014) a União gastou R\$ 43,1 bilhões acima do limite mínimo (MENDES, 2014).

Porém, conforme mencionado anteriormente a EC 95/2016 alterou o mecanismo de fixação das despesas nesta área, que será averiguado no decorrer deste trabalho.

³¹ MENDES, Marcos. A Despesa Federal em Educação: 2004-2014. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, (Boletim Senado Federal Legislativo nº 26, de 2015). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 16 de abril de 2015.

3 O IMPACTO DA CRISE FINANCEIRA NAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

O presente capítulo tem como objetivo analisar o impacto da crise financeira nas normas constitucionais, sendo apresentado, a priori, o contexto da crise econômica no Brasil nos últimos anos, havendo um enfoque no período de 2014 até 2016, no qual se percebe a apresentação de indicadores que atestam tal situação.

3.1 Contexto da Crise no Brasil

O Brasil vem apresentado crise econômico-financeira a partir de 2014. Pois, de acordo com dados do IBGE e do Tesouro Nacional, o país obteve resultados ruins no que se refere ao PIB (Produto Interno Bruto) e aumento do índice de desemprego, além de outros indicadores que demonstram um quadro de recessão. Assim, faz-se necessário analisar as causas, consequências e medidas adotadas para reverter tal situação.

O Presidente do CORECON (Conselho Regional de Economia) da Bahia, Gustavo Casseb Pessoti, traz um reflexão sobre a situação econômica no Brasil, elucidando que a forma mais comum de medi-la é através da análise dos resultados do PIB, que é a soma da produção dos setores agrícolas, indústrias e serviços, em determinado lapso temporal, fazendo uma comparação com o ano anterior. Afirma também que quando há pelo menos 2(dois) trimestres consecutivos de resultado negativo do PIB, configura-se recessão técnica, conforme caracterização atribuída pelos Economistas para tal fenômeno³².

Neste sentido, Pessoti ressalva que a análise dever ir além da medição do referido indicador, averiguando de forma detalhada os 4(quatro) agentes econômicos que influenciam no seu resultado, tais como: as famílias, as empresas, o governo e a conjuntura internacional. Registre-se que as famílias estão correlacionadas ao consumo, as empresas designam os investimentos, o governo tem a responsabilidade pelos gastos públicos e a conjuntura internacional pode ser medida pelo saldo da

³² PESSOTI, 2015

balança comercial (diferença entre exportações e importações). Assim, ao averiguar de maneira profunda tais variáveis, é possível ter uma ideia mais real sobre o desempenho econômico de determinado país³³.

No intuito de verificar detalhadamente as variáveis mencionadas acima no período de 2014 a 2016, faz-se necessário mencionar determinadas situações e decisões nos anos que antecederam a crise, conforme estudo realizado por Fernando de Holanda Barbosa Filho, intitulado como “A crise econômica de 2014/2017”. Algumas políticas econômicas adotadas a partir de 2011/2012 são fatores que contribuíram para se chegar ao estado de recessão, principalmente a denominada Nova Matriz Econômica(NME), que se traduz por:

(...)políticas de forte intervenção governamental na economia que combinaram política monetária com a redução da taxa de juros e política fiscal com dirigismo no investimento, elevação de gastos, concessões de subsídios e intervenção em preços. (FILHOL,2017)

Assim, conforme Oreiro (2017), através da NME, ocorreu uma tentativa, pelo governo da então presidente Dilma Rousseff de alavancar a economia através de desonerações tributárias, depreciação da taxa nominal de câmbio e diminuição da taxa básica de juros.

A aludida política da NME, em face do baixo desempenho da economia, não surtiu os efeitos desejados, pois não foi bem coordenada e não consistente, privilegiando isenções fiscais em vez de investimentos públicos. Mesmo neste contexto, em 2013-2014, a fim de compensar a política monetária restritiva, o governo manteve a expansão dos gastos públicos, acarretando em desempenho ruim do resultado fiscal primário, passando de 1,7% do PIB em 2013 para -0,6% do PIB em 2014, conforme tabela abaixo, elaborada com base nos dados do Banco Central³⁴.

Tabela 1 - Dados fiscais e dívida pública (% do PIB)

	Resultado primário	Serviço da dívida	Resultado nominal	Dívida líquida	Dívida bruta
2003	3.2	8.4	5.2	54.3	n.d.
2004	3.7	6.6	2.9	50.2	n.d.

³³ Idem.

³⁴ DE PAULA, Luiz Fernando; PIRES, Manoel. Crise e perspectivas para a economia brasileira. Estud. av. vol.31 no.89 São Paulo Jan./Apr. 2017.

	Resultado primário	Serviço da dívida	Resultado nominal	Dívida líquida	Dívida bruta
2005	3.7	7.3	3.5	47.9	n.d.
2006	3.5	6.7	3.6	46.5	55,5
2007	3.2	6.0	2.7	44.6	56,7
2008	3.3	5.3	2.0	37.6	56
2009	1.9	5.1	3.2	40.9	59,2
2010	2.6	5.0	2.4	38.0	51,8
2011	2.9	5.4	2.5	34.5	51,3
2012	2.2	4.5	2.3	32.2	53,8
2013	1.7	4.7	3.0	30.7	51,5
2014	-0.6	5.5	6.1	32.7	56,3
2015	-1,9	8,4	10,2	35,6	65,3
2016	-2,5	6,5	9	46	69,6

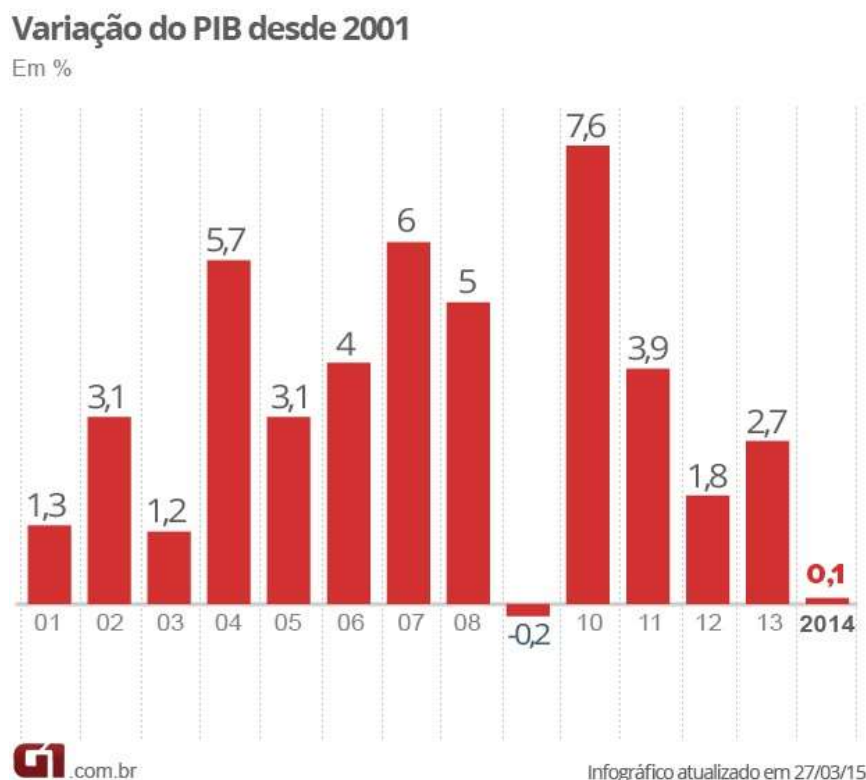
Fonte: (DE PAULA E PIRES, 2017).

Segundo Oreiro (2017), o realinhamento súbito dos preços no começo do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff contribuiu para a elevação da inflação. Pois as tarifas de energia elétrica, que foram diminuídas em 2013, no intuito de manter a inflação em níveis toleráveis em conformidade com o sistema de metas, foram reajustadas em aproximadamente em 50% (cinquenta por cento), a fim de recuperar a rentabilidade das empresas do setor de energia. Com a referida medida, ocorreu a elevação do IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo), que passou de 6,41%, no último trimestre de 2014, para 9,48%, no terceiro trimestre de 2015.

Na reportagem do G1, verifica-se uma série de dados que apontam a redução do PIB a partir de 2010, cuja taxa de crescimento foi 7,6%, passando para 0,1 % em 2014³⁵. Assim, os dados no gráfico abaixo ratificam um desempenho ruim da economia brasileira.

³⁵ CURY, Anay; CARDOSO, Cristiane. Economia brasileira cresce 0,1% em 2014, diz IBGE. São Paulo e Rio de Janeiro, 27.13.2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/03/economia-brasileira-cresce-01-em-2014-diz-ibge.html>>. Acesso em: jun/2017.

Gráfico 6 – Variação do PIB desde 2001

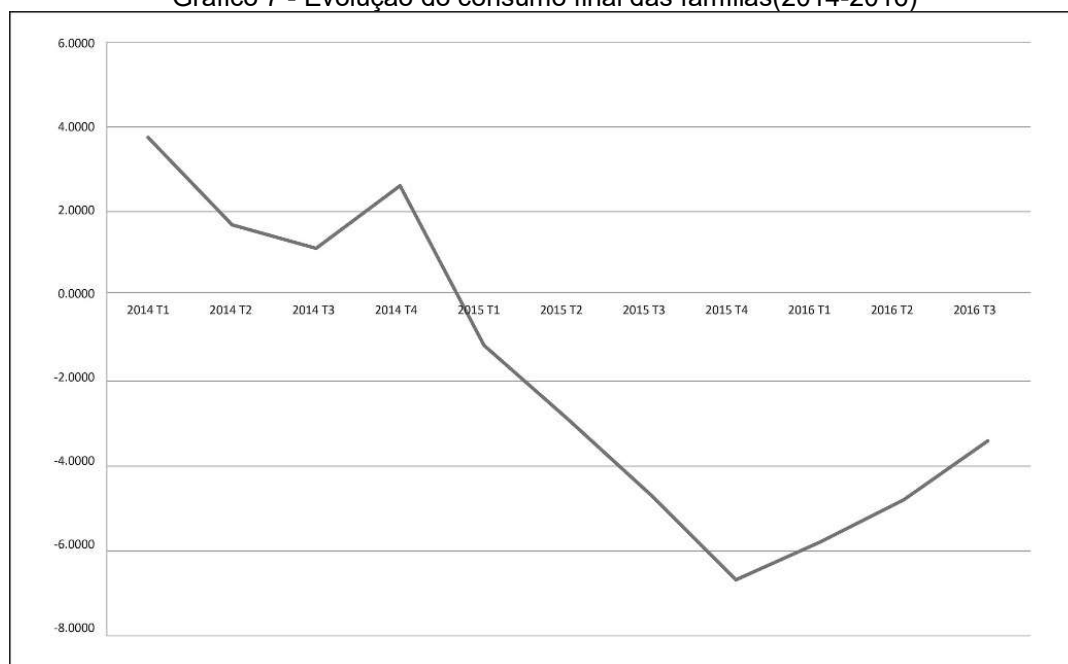


FONTE: G1

A elevação da inflação acarretou em diminuição da renda real por trabalhador. De acordo com dados oficiais, a taxa de crescimento da renda real por trabalhador foi reduzida de 0,7% no último trimestre de 2014 para -6,90% no segundo trimestre de 2015. Tal fenômeno foi um dos fatores que justificam a forte contração dos gastos de consumo das famílias a partir do primeiro trimestre de 2015, conforme gráfico abaixo³⁶.

³⁶ OREIRO, José Luis. A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. Estud. av. vol.31 no.89 São Paulo Jan./Apr. 2017

Gráfico 7 - Evolução do consumo final das famílias(2014-2016)



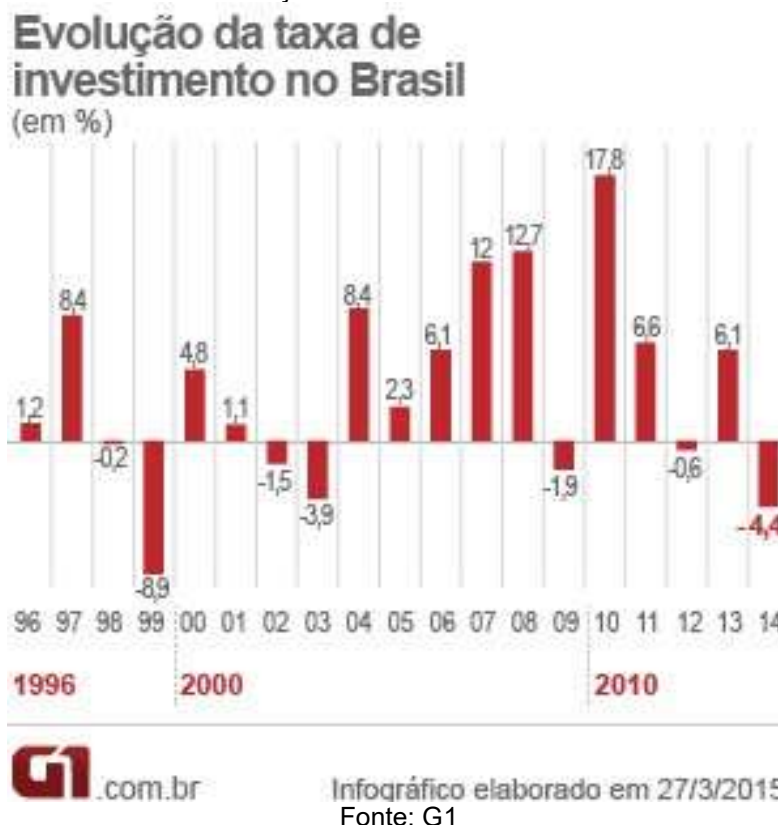
Fonte: Ipeadata. (OREIRO, 2017)

Sobre a redução no consumo, Pessoti (2015) explica que em função da diminuição do salário médio real, principalmente pela elevação da inflação, bem como da instabilidade do mercado de trabalho que vem diminuindo as contratações, as famílias brasileiras estão consumindo menos. Tal situação afeta as empresas, pois há redução de investimentos em face da diminuição do consumo e conseqüentemente redução de postos de empregos.

Os dados apontados pelo G1, obtidos no IBGE, asseveram a redução dos investimentos, cuja queda foi de 4,4% em 2014, uma das maiores reduções desde 1999, conforme gráfico abaixo³⁷.

³⁷ CURY E CARDOSO, op. cit. 2015

Gráfico 8 – Evolução da taxa de Investimento no Brasil



Outro aspecto relevante na análise do contexto da economia brasileira é o gasto público, que conforme dados na tabela 2, apresentou resultados ruins. Sendo o principal motivo, a redução da Receita de impostos a partir de 2014.

Diante da configuração econômica exposta, algumas providências vêm sendo adotada pelo atual governo. Segundo De Paula e Pires (2017), no princípio de 2016, o ministro da Fazenda, Nelson Barbosa, publicou uma série de medidas para o ano, tais como: limite de crescimento dos gastos de pessoal e de custeio; retorno da CPMF, desvinculação de parte das receitas fiscais, reforma da previdência e simplificação do sistema tributário (PIS/Cofins). Sua missão era criar uma estratégia de fortalecimento fiscal para reverter à trajetória crescente do aumento de gastos públicos. Todavia, a crise política no aludido ano, paralisou as ações do governo que não implementou os planos traçados para a retomada do equilíbrio econômico.

De acordo com Barbosa Filho (2017), o governo Temer optou pela consolidação gradual e a determinação de teto de gastos aliada a uma reforma previdenciária. Sustenta que a criação do referido teto indica uma política de geração de superávits primários no futuro com o objetivo de equilibrar a dívida interna e

diminuir o risco país. Deste modo, é notório que problemas importantes de longo prazo estão na pauta para serem solucionados.

Neste contexto, a Emenda Constitucional nº 95/2016 trouxe restrições ao orçamento público, no intuito de trazer limites às despesas. Assim, é preciso tecer algumas reflexões sobre os efeitos da crise nas normas constitucionais, conforme abordado no próximo item do trabalho.

3.2 Efeitos da Crise nas Normas Constitucionais

O presente subcapítulo tem como objetivo trazer uma reflexão sobre a possibilidade de ocorrer alterações nas normas constitucionais, notadamente nos direitos sociais, em caso de crise econômico-financeira enfrentada pelo Estado.

No contexto de elevadas demandas por serviços sociais e poucos recursos, o governante, que foi eleito pelo povo, deverá ter capacidade de gestão em obter soluções que não acarretem elevação de impostos ou redução de despesas no âmbito social. Pois a constituição não permite o recuo nos serviços públicos e determina, na medida do possível, a ampliação dos esforços na concretização dos aludidos direitos, haja vista que é a finalidade do Estado social (ROSSO, 2009).

Sobre este assunto, Botelho (2015) faz uma análise da possibilidade de afastamento dos referidos direitos no contexto internacional e de Portugal, em virtude da situação das finanças públicas, pois esta nação foi obrigada a adotar algumas medidas de austeridade, especialmente os cortes de despesas públicas e a elevação de impostos a partir de 2011.

Neste cenário, verifica-se a tentativa de averiguar a função dos direitos fundamentais no constitucionalismo do século XXI, em virtude da realidade jurídica na qual a Constituição está inserida, permeada por aspectos econômicos, financeiros e políticos que trazem ameaças ao Estado social e ao nível de proteção que outrora era dada à sociedade e que se esperava pela permanência desta intervenção propiciada pelas políticas públicas. Atualmente, os direitos sociais, em virtude da conexão inseparável com a dignidade humana e com participação ativa da população na

tomada das decisões políticas, são difundidos na imensa maioria dos Estados constitucionais³⁸.

Registre-se que o estudo através do Direito Constitucional Comparado, em razão da sua importância, poderá propiciar antecipação de problemas constitucionais que podem surgir no futuro, além de contribuir para a descoberta de aspectos não regulados que poderão ser alterados através de reformas na legislação³⁹.

A referida autora enfatiza, ainda, a dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado de Direito e a Constituição, fundamento da ordem jurídica estatal. O primeiro pressuposto é justificado pela menção recorrente nas normas constitucionais, além da sua importância que extrapola os aspectos legais, abrangendo dimensões antropológicas, históricas, filosóficas e teleológicas. Já o segundo pressuposto ressalta a importância da Constituição, demonstrando alguns aspectos históricos, bem como o papel que esta desempenha nos dias atuais⁴⁰.

Para Rosso (2009), a redução de gastos pelo Estado quando atinge a qualidade ou o nível de extensão dos serviços prestados pode ser caracterizado como violação ao princípio da proibição de retrocesso dos direitos sociais previstos na Constituição, exceto quando a referida diminuição tenha como motivação a reestruturação administrativa que mantenha a atuação estatal.

A priori, é possível perceber que não há um confronto entre o equilíbrio financeiro e os direitos fundamentais sociais, pois não são realidades que se excluem. A pouca atividade prestacional não significa um sucesso nas contas públicas do Estado. Deste modo, havendo um contexto de crise é plenamente possível o abalo na efetividade dos direitos sociais, sendo a retomada do equilíbrio financeiro um fator importante para que ocorra um interesse mais realista da promoção dos direitos sociais. Assim, a eficácia dos direitos fundamentais dos integrantes da sociedade depende das finanças públicas equilibradas⁴¹.

Sobre a situação adversa da economia, conforme explicitado acima, verifica-se que alguns Estados europeus adotaram uma série de medidas regressivas no que

³⁸ BOTELHO, Catarina Santos. Os direitos sociais em tempo de crise. Edições Almedina, 2015.

³⁹ Idem, p. 38

⁴⁰ Idem, pp. 41; 52-53

⁴¹ Idem, p. 125

tange aos direitos sociais, justificando o envelhecimento populacional, os déficits orçamentários, bem como as mudanças nas relações trabalhistas⁴².

O final do século XX presenciou o surgimento da 'crise do Estado social', que se tornou incapaz de efetivar o bem-estar social de forma completa ou até mesmo a sua parcela mínima, em virtude da falta de capacidade financeira e fiscal. Verificou-se, portanto, que o Estado foi compelido a retroceder no percentual de gasto neste setor⁴³.

De acordo com Mendes, verifica-se que os direitos fundamentais possuem custos para os cofres públicos, conforme abordado na obra de Stephen Holmes e Cass Sunstein. Para estes autores, 'levar a sério os direitos significa levar a sério a escassez'. Assim, se detecta a relevância da denominada reserva do possível, mormente ao se perceber a escassez do recurso, bem como a inevitabilidade de serem feitas escolhas na alocação dos recursos. A concretização dos direitos sociais depende da existência de recursos econômicos, o que conduz parte da doutrina a classificar tais normas como programáticas, que para serem exigíveis dependem de elaboração de políticas públicas⁴⁴.

No cenário de crise, a administração normativa do equilíbrio entre política de austeridade e bem-estar social não é tarefa simples. Assim, não há surpresa colocar em questionamento a força das normas constitucionais, especialmente no que se refere aos direitos sociais. Ressalte-se que todos os direitos fundamentais sentem os reflexos da crise, haja vista que esta acarreta consequências a todo ordenamento jus fundamental⁴⁵.

A possibilidade de reforma dos direitos sociais pode ser analisada sobre diversos prismas, sendo possível destacar 2(dois): a dependência da realidade constitucional e a teoria da irreversibilidade. No primeiro aspecto, verifica-se que os referidos direitos também dependem de uma realidade que reúna condições propícias para a sua realização e prosseguimento⁴⁶.

Segundo Cunha Júnior (2016, p. 650), as prestações dos direitos sociais fundamentais são bens materiais de relevância econômica que para serem efetivados

⁴² Ibidem, p. 409.

⁴³ Idem, p. 418.

⁴⁴ MENDES, 2015, p. 642, apud HOLME e SUSTEIN, 1999.

⁴⁵ BOTELHO, op. cit. p. 420

⁴⁶ Idem, p. 428

necessitam da condição financeira do Estado, sendo este o principal destinatário da norma. Deste modo, a doutrina entende que a efetivação dos direitos sociais depende de uma reserva possível, isto é, a reunião de disposição econômica e jurídica pelo destinatário da norma.

Já com relação à teoria da irreversibilidade ou teoria da proibição do retrocesso social, a sua aplicação poderá variar a depender da sua classificação, se for considerada como um mandato de otimização, resultará em dependência das possibilidades do Estado para prevalecer. Todavia, sendo compreendida como norma materialmente constitucional, a sua utilização estará atrelada unicamente a condições jurídicas, o que acarretará a inconstitucionalidade das normas que reduzam a proteção dos direitos sociais⁴⁷.

De acordo com Marmelstein (2013, pp. 314-315) a teoria do mínimo existencial, na qual o Estado é obrigado a garantir aos cidadãos as condições mínimas para uma vida com dignidade, não é adequada ao ordenamento jurídico brasileiro. Haja vista que a Constituição possui algumas diretrizes que determinam uma proteção cada vez mais abrangente, como por exemplo, o direito à saúde, que tem como princípios a universalidade do acesso e integralidade do atendimento, afastando tal postura minimalista.

Outrossim, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, recepcionado pelo ordenamento jurídico brasileiro em 1992, emprega a expressão 'máximo dos recursos disponíveis' para efetivar os direitos sociais, restando incompatível com a ideia minimalista⁴⁸.

De acordo com Sarlet (2015, p. 296), a reserva do possível apresenta 3(três) dimensões, conforme trecho abaixo:

(...)há como sustentar que a assim designada reserva do possível apresenta pelo menos uma dimensão tríplice, que abrange a) a efetiva disponibilidade fática dos recursos para a efetivação dos direitos fundamentais; b) a disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, que guarda íntima conexão com a distribuição das receitas e competências tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas, entre outras, e que, além disso reclama equacionamento, notadamente no caso do Brasil, no contexto do nosso sistema constitucional federativo; c) já na perspectiva(também) do eventual titular de um direito a prestações sociais, a reserva do possível envolve o problema da proporcionalidade da prestação, em especial no tocante à sua exigibilidade e, nesta quadra, também da sua razoabilidade.

⁴⁷ Ibidem, p. 436

⁴⁸ MARMELSTEIN, George. Curso de direitos fundamentais. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 315

Nesta linha de intelecção, se observa que a reserva do possível além de servir como um mecanismo de limite jurídico e fático dos direitos fundamentais, também poderá desempenhar o papel, em específicas circunstâncias, de contribuir para a garantia dos referidos direitos. Por exemplo: havendo conflitos de direitos, quando se argumentar a insuficiência de recursos com o objetivo de se preservar o núcleo essencial de outro direito fundamental⁴⁹.

Sobre a proibição do retrocesso social, Botelho apresenta alguns posicionamentos da doutrina, conforme relatado abaixo:

A favor da proibição do retrocesso social, invocam-se os seguintes fundamentos:

(i) (...) os direitos sociais vinculam tal como uma garantia constitucional de um “status quo/direitos adquiridos sociais”.

(ii) Uma tal solução parece mais em consonância com a ideia de consolidação “progressiva” dos direitos sociais, prevista no PIDESC.

(iii) As normas de concretização dos direitos sociais formam um “bloco dirigente” ou um “paradigma da evolução social e política” e solidificam-se constitucionalmente.

(iv) Das considerações precedentes retira-se que as concretizações legais de direitos sociais deveriam ser classificadas como normas materialmente constitucionais.

Contra a proibição absoluta do retrocesso social, rebate-se:

(i) Em primeiro lugar, alguma doutrina, na qual nos revemos inteiramente, afirma, com convicção, que um tal princípio “não tem, pura e simplesmente, nem arrimo positivo em qualquer ordem constitucional, nem sustentação dogmática, nem justificação ou apoio em quaisquer critérios de simples razoabilidade.

(viii) A proibição do retrocesso social “nada pode fazer contra as recessões e crises económicas(*reversibilidadade fáctica*)”. Há que atender, além disso, ao facto de a proibição do retrocesso social apenas poder ser encarada como um mote de luta política, ao jeito de um expressivo e ecoante “nem um passo atrás”(*ni um paso atrás*), mas não constituir um princípio jurídico-constitucional.

(ix) Por último, a invocação do princípio da proibição do retrocesso social parece ter constituído uma daquelas situações menos felizes de importação de uma teoria jusfundamental estrangeira – sem a a devida correspondência, uma vez que, no nosso ordenamento jurídico-constitucional, os direitos sociais beneficiam uma consagração constitucional expressa. (BOTELHO, 2015, pp. 436-440)

Sobre este aspecto destaca-se o questionamento sobre a proibição de retrocesso e limites do sacrifício na seara dos direitos sociais. A denominada proibição de retrocesso aos direitos sociais tem alcançado grande relevância nas Cortes Constitucionais, principalmente em situações de crise e no momento de utilização de políticas de austeridade. O referido princípio preconiza que não é possível extirpar

⁴⁹ SARLET, op. cit. p. 296

direitos sociais implantados, a fim de se evitar retrocessos ou limites que gere reflexo no seu núcleo essencial⁵⁰.

A compreensão de que a vedação do retrocesso visa preservar o cumprimento de direitos consolidados, principalmente daqueles que possuem característica prestacional, não deve excluir que fatores podem abalar a capacidade do Estado em efetivar os aludidos direitos do mesmo modo do estabelecido inicialmente. Assim sendo, deve-se entender com certa ressalva tal garantia e não lhe atribuir natureza absoluta contra revisão ou mudanças⁵¹.

A ideia de posições intermediárias contribui para evitar o extremismo, isto é, faz-se necessário valorizar doutrinas que admitem a proibição do retrocesso social com flexibilidade. Deste modo, há consenso para os denominados retrocessos aparentes, isto é, medidas que trazem uma regressão social, mas com estabelecimentos de compensação⁵².

Segundo Sarlet (2015, p. 464), o princípio da proibição de retrocesso pode ser extraído de modo implícito do sistema constitucional brasileiro, originado dos princípios e argumentos apresentados abaixo:

- a) Do princípio do Estado democrático e social de Direito, que impõe um patamar mínimo de segurança jurídica, o qual necessariamente abrange a proteção da confiança e manutenção de um nível mínimo de segurança jurídica, além de uma segurança contra medidas retroativas e, pelo menos em certa medida, atos de cunho retrocessivo de um modo geral;
- b) do princípio da dignidade da pessoa humana que, exigindo a satisfação – por meio de prestações positivas (e portanto, de direitos fundamentais sociais) - de uma existência condigna para todos, tem como efeito, na sua perspectiva negativa, a inviabilidade de medidas que fiquem aquém deste patamar;
- c) do princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, contido no artigo 5º, § 1º, e que necessariamente abrange também a maximização da proteção dos direitos fundamentais(...)

O princípio da proibição do retrocesso social não pode ser caracterizado como absoluto, pois há fatores de variabilidade e instabilidade da capacidade prestacional do Estado, principalmente num contexto de adversidade econômica e crescimento dos níveis de exclusão social, bem como redução na arrecadação de receitas públicas. Portanto, são plenamente admissíveis ajustes e redução ou flexibilização em algumas situações, em direitos sociais, desde que se tenha preenchido os requisitos para tanto⁵³.

⁵⁰ MENDES, op. cit. p. 644

⁵¹ Idem, p. 647

⁵² BOTELHO, op. cit. p. 441

⁵³ SARLET, op. cit. p. 469-470

Neste sentido, é possível retroceder nas prestações que foram determinadas, em contextos históricos diferentes e aliadas a uma variedade de impulsos políticos e sociais, sem comprometer a dignidade da pessoa humana. Assim, o retrocesso deve ser plenamente justificável, sendo de forma adequada e proporcional a perda que é imposta⁵⁴.

Diante do exposto, a crise econômica poderá ter reflexos nas normas constitucionais, principalmente no que se refere aos direitos sociais, pois a realização de despesas nestas áreas depende de disponibilidade financeira por parte do Estado. A reserva do possível aliada à proibição do retrocesso social (na concepção flexível) são instrumentos importantes na tomada de decisão pelos gestores públicos. Ressalte-se que é preciso respeitar alguns limites como a dignidade da pessoa humana e o mínimo necessário para a subsistência.

Assim, no próximo capítulo será realizado estudo sobre os impactos do novo regime fiscal nos direitos à saúde e à educação.

⁵⁴ BOTELHO, op. cit. p. 444

4 O NOVO REGIME FISCAL (EC Nº 95/2016)

4.1 O Impacto nas Leis Orçamentárias: LDO, PPA e LOA

A análise do NRF perpassa pela demonstração de como ocorria à elaboração do Orçamento Público antes da entrada em vigor da EC nº 95/2016. Assim, serão apresentados o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, e a Lei Orçamentária Anual, a fim de demonstrar as mudanças ocorridas nas referidas leis.

4.1.1 Plano Plurianual (PPA)

O PPA está previsto na Constituição, no artigo 165, § 1º⁵⁵, no qual estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, abrangendo as despesas de capital e outras que se originam destas, bem como as despesas de duração continuada.

De acordo com Leite (2017), o PPA é um compromisso que o governo faz de garantir à sociedade a consolidação dos planos, trazendo a possibilidade de planejamento por parte do cidadão no médio prazo, dentro dos limites e dos objetivos traçados no referido instrumento, o que propicia uma segurança para a realização de suas atividades pessoais⁵⁶.

As despesas de capital são compostas por investimentos, inversões financeiras e transferências de capital, consoante art. 12 da Lei 4.320/64⁵⁷. As despesas de

⁵⁵ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

⁵⁶ LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 6. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: JusPODIVM, 2017. P. 150.

⁵⁷ Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos

Inversões Financeiras

Transferências de Capital

(...)

§ 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material

capital, geralmente, dizem respeito a investimentos. Já as despesas que decorrem desses investimentos são as denominadas despesas correntes, isto é, servem para a manutenção da máquina pública. Exemplos: a construção de um posto de saúde ou um prédio escolar é classificada como despesa de capital. E para que uma escola funcione é preciso pagar professores, zeladores, além de outros compromissos. Portanto, essas despesas são chamadas de despesas correntes⁵⁸.

A Política Nacional tem como um dos objetivos permanentes a integração nacional, que obriga o governo da União a elaborar planos e programas nacionais, regionais e setoriais que englobam um 'complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais', consoante artigo 43 da CF. Os aludidos planos e programas devem ser criados em conformidade com o PPA e necessitam ser apreciados pelo Congresso Nacional, nos termos do artigo 165, § 4º da Carta Magna⁵⁹. Deste modo, se observa que uma das funções do PPA, junto com o orçamento fiscal e o orçamento de investimentos das estatais, é a de contribuir com a redução das desigualdades entre as regiões, de acordo com o critério populacional, conforme artigo 165, § 7º da CF^{60, 61}.

O prazo de envio do PPA para o Congresso é até 4(quatro) meses antes do fim do primeiro mandato do Presidente da República, ou seja, até 31 de agosto do referido ano, pois o artigo 35, § 2º, I, do ADCT da CF⁶² ainda continua em vigor. Registre-se

permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

§ 5º Classificam-se como Inversões Financeiras as dotações destinadas a:

- I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização;
- II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital;
- III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

§ 6º São Transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

⁵⁸ LEITE, op. cit. p. 150

⁵⁹ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

(...)

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

⁶⁰ § 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

⁶¹ HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2013.p. 86

⁶²Art. 35(...)

que o projeto do PPA deverá ser devolvido para que ocorra a sanção até o final da sessão legislativa do primeiro ano do mandato presidencial, isto é, até 22 de dezembro (art. 57, caput, da CF)⁶³.

A vigência do PPA é de 4 (quatro) anos, conforme preceitua o artigo 35, § 2º, I, do ADCT da CF. Pois inicia a partir do segundo ano do mandato presidencial e encerra no final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente⁶⁴.

Cabe pontuar que é possível ocorrer alteração do Plano Plurianual em curso, ou seja, na sua vigência. A conjuntura econômica e social do Estado pode contribuir para que tal possibilidade aconteça. Assim, um novo projeto deverá ser enviado ao Congresso Nacional com as mudanças necessárias, com o intuito de traçar novas direções para o país⁶⁵.

4.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) foi uma das novidades inseridas pela Constituição de 1988 no sistema orçamentário brasileiro. De acordo com o seu artigo 165 (§ 2º)⁶⁶, a referida lei tem os seguintes objetivos: I) fixar as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; II) orientar a elaboração da lei orçamentária anual; III) dispor sobre as alterações na legislação tributária; IV) estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento⁶⁷.

A Constituição ainda estabelece mais 2 (duas) funções para a LDO, quais sejam: I) estabelecer os limites das propostas orçamentárias dos poderes (artigo 99, §

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

⁶³ RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: Saraiva, 2012., p. 246

⁶⁴ Idem, pp. 244-245

⁶⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. 7ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2015., p. 47

⁶⁶ Art. 165(...)

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

⁶⁷ RAMOS FILHO, op. cit. p. 248.

1º, da CF)⁶⁸, do Ministério Público(artigo 127, § 3º, da CF)⁶⁹, e das Defensorias Públicas(artigo 134, § 2º, da CF)⁷⁰; II) autorizar a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, exceto as empresas públicas e as sociedades de economia mista(artigo 169, § 1º, da CF)⁷¹.⁷²

O prazo de envio da LDO para o Congresso é até 8(oito) meses e meio antes de terminar o exercício financeiro, ou seja, até 15 de abril. Registre-se que o projeto da LDO deverá ser devolvido, para que ocorra a sanção, até o final do primeiro período da sessão legislativa, isto é, até 17 de julho (art. 57, caput, da CF), pois o artigo 35, § 2º,II, do ADCT da CF⁷³ ainda continua em vigor⁷⁴.

A vigência da LDO possui variações, já que o lapso temporal dependerá da data da sua publicação. Porquanto, é possível estabelecer uma média com base no seu histórico. Pois, como a referida lei orienta a preparação da Lei Orçamentária Anual, bem como estabelece as metas e prioridades da Administração para o exercício subsequente, a sua vigência deverá ser superior a 1(um) ano, para que ocorra o cumprimento das aludidas finalidades. Deste modo, geralmente a LDO passa

⁶⁸ Art. 99(...)

§ 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

⁶⁹ Art. 127(...)

§ 3º O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

⁷⁰ Art. 134(...)

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º .

⁷¹ Art. 169(...)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

(...)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

⁷² RAMOS FILHO, op. cit. pp. 248-249

⁷³ Art. 35(...)

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

⁷⁴ RAMOS FILHO, op. cit. p. 250.

a viger após 17 de julho de um exercício, durando até 31 de dezembro do exercício seguinte⁷⁵.

Ressalte-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal, nº 101/2000, apresentou novidades sobre a LDO, com o intuito de adequá-la com a política macroeconômica, por meio da obrigatoriedade de consonância das metas fiscais com as políticas monetária e cambial. Assim, houve ampliação do conteúdo da LDO nos termos do art. 4º da LRF⁷⁶, tais como: equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e forma de limitação de empenho; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. Verificam-se também 2(dois) anexos fiscais que devem estar contidos na LDO, pois eles são referências para os analistas de finanças públicas, possuindo informações sobre indicadores econômicos e fiscais⁷⁷.

O primeiro anexo é denominado de Anexo de Metas Fiscais, que fixa metas anuais referentes às receitas e despesas, resultado nominal e primário e o montante da dívida pública, conforme art. 4º, §1º, da LRF⁷⁸. O resultado primário é a diferença entre receita e despesa, excluídos os juros e o principal da dívida, incluídos os pagos e os recebidos. Já o resultado nominal é a diferença de todas as receitas e despesas. Deste modo, para se obter o resultado primário, apura-se o quanto ingressou de receita e deduz-se eventuais operações de crédito, resto a pagar, receitas obtidas com aplicações financeiras e despesas empenhadas⁷⁹.

⁷⁵ LEITE, op. cit. p. 157

⁷⁶ Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

c) (VETADO)

d) (VETADO)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

⁷⁷ LEITE, 2107, p. 158

⁷⁸ § 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

⁷⁹ OLIVEIRA, op. cit. p. 643.

O segundo anexo está disposto no artigo 4º, §3º, da LRF⁸⁰, que estabelece que a LDO conterà o Anexo de Riscos Fiscais, no qual serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso ocorra tais situações. Eis alguns exemplos: elevação excessiva da moeda estrangeira, acarretando alteração no câmbio de forma anormal e risco de sucumbir em determinada demanda judicial que possa comprometer o orçamento público. Portanto, o governante deverá tomar decisões importantes na tentativa de reverter ou minimizar os riscos⁸¹.

Finalmente, a LDO da União deverá conter informações sobre os objetivos das políticas monetárias, cambial e creditícia, além dos parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente, consoante art. 4º, § 4º da LRF⁸².

4.1.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual contempla o orçamento fiscal, que é composto de receitas e despesas, referente aos 3 (três) Poderes da União, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, incluindo fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, e ainda, o orçamento de investimentos das empresas estatais, além do orçamento da seguridade social, nos termos do artigo 165, § 5º, da CF⁸³. Deste modo, verifica-se no orçamento fiscal a incidência do princípio da

⁸⁰ § 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterà Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

⁸¹ OLIVEIRA, op. cit. 2015, p. 645.

⁸² § 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

⁸³ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

III - os orçamentos anuais.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

universalidade. A sua duração é anual, correspondendo ao exercício financeiro, ou seja, de 1º de janeiro a 31 de dezembro⁸⁴.

Assim, a proposta do Executivo direcionada ao Legislativo deverá conter mensagem com exposição circunstanciada da situação econômico-financeira e da política econômica, justificativas da receita e da despesa, além de tabelas com esclarecimentos das receitas estimadas e das despesas fixadas, conforme artigo 22 da lei nº 4.320/64⁸⁵.

A LOA é a peça com o maior nível de importância do processo orçamentário, eis que a lei mais concreta em comparação com as três leis orçamentárias, haja vista que uma despesa que foi planejada no PPA e priorizada na LDO é concretizada neste diploma legal. Portanto, o sistema político tem grande interesse por esta etapa do orçamento, com debates e aprofundamentos maiores⁸⁶.

O prazo para envio da LOA para ser apreciado pelo Congresso é até 4 (quatro) meses antes do final do primeiro mandato do Presidente da República, isto é, até 31 de agosto do aludido ano, pois o artigo 35, § 2º, III, do ADCT da CF⁸⁷ ainda continua em vigor. Registre-se que o projeto da LOA deverá ser devolvido, para que ocorra a sanção, até o final da sessão legislativa do primeiro ano do mandato presidencial, isto é, até 22 de dezembro (art. 57, caput, da CF)⁸⁸.

Ressalte-se que a LOA deverá: a) possuir em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas estabelecidos no Anexo de Metas Fiscais da LDO; b) ser acompanhada do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição; c) ser acompanhada das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de

⁸⁴ HARADA, op. cit. p. 88

⁸⁵ Art. 22. A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á:

I - Mensagem, que conterà: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômica-financeira do Governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital;

II - Projeto de Lei de Orçamento;

III - Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação...

⁸⁶ LEITE, op. cit. p. 162

⁸⁷ Art. 35(...)

§ 2º § 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

⁸⁸ RAMOS FILHO, op. cit. p. 255

caráter continuado; d) conterà reserva de contingência, que é apurada com aplicação de percentual sobre a receita corrente líquida, destinada ao atendimento de passivos contingentes e a outros gastos imprevistos, conforme determinado no artigo 5º da LRF^{89,90}.

4.2 O Novo Regime Fiscal e as Novidades das Leis Orçamentárias

Sabe-se que o NRF foi uma medida implementada pelo atual governo, em face da crise econômica que o Brasil vem enfrentando nos últimos anos, conforme abordado no subtópico 3.1. Trata-se de imposições de limites ao orçamento público, com o intuito de superar o quadro adverso no qual se encontra o país. Deste modo, o referido diploma apresenta algumas novidades que impactam as leis orçamentárias, as quais serão abordadas a seguir.

Neste contexto, o NRF foi instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016 versando sobre o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, que terá vigor por 20(vinte) exercícios financeiros, conforme artigo 106 do ADCT⁹¹.

Ressalte-se que haverá possibilidade de revisão do aludido período, a partir do décimo exercício, isto é, a partir de 10 anos de implantação do NRF, sendo possível haver correções dos limites determinados no artigo 107, § 1º, II, do ADCT para as despesas primárias, conforme dispões o artigo 108 do ADCT⁹². Tal medida deverá ser feita por lei complementar e com a iniciativa do Presidente da República.

⁸⁹ Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterà, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterà reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

⁹⁰ RAMOS FILHO, op. cit. p. 256

⁹¹ Art. 106. 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. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

⁹² Art. 108. 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. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

Assim, se verificam algumas alterações nas leis orçamentárias, tais como: I- fixação de limites para as despesas primárias no âmbito do Poder Executivo, Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público, e também na Defensoria Pública da União (artigo 107, I-V, do ADCT); II- mensagem, que acompanha o projeto de lei orçamentária, com demonstração dos valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados (artigo 107, § 3º, do ADCT); III- a LDO poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos (artigo 107, § 9º, do ADCT); IV- fixação do IPCA como critério de correção das aplicações mínimas em saúde e educação a partir de 2018(artigo 110 do ADCT); IV- a proposição legislativa que cria ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (artigo 113 do ADCT).

O NRF estabelece limites apenas para as despesas primárias, ou seja, são dispêndios que não tem relação com os juros e a dívida pública. Como exemplo pode-se mencionar as despesas com pessoal, de manutenção, de investimentos, além de outras. Percebe-se que, de acordo com o art. 107 do ADCT⁹³, todos os Poderes e órgãos serão obrigados a cumprir tal determinação. Deste modo, verifica-se o intuito de limitar os gastos públicos e os investimentos, para que através do excesso de receitas seja possível efetuar o pagamento da dívida pública⁹⁴.

No mesmo sentido, a concessão de benefícios fiscais ou do aumento de despesas obrigatórias, na maioria das vezes concebidas pelo Poder Legislativo, poderá acarretar em impactos financeiros prejudiciais, razão pela qual a EC 95/2016 determina que haja maior responsabilidade na propositura legislativa sobre este aspecto, consoante artigos 113 e 114 do ADCT⁹⁵. Portanto, os benefícios fiscais

⁹³ Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

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.

⁹⁴ LEITE, op. cit. p. 379

⁹⁵ Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

também devem respeitar limites, com o objetivo de evitar que através da redução da receita o equilíbrio orçamentário não seja alcançado de forma desordenada⁹⁶.

A limitação das despesas públicas globais será efetuada através do IPCA, já que estas serão corrigidas com base na aplicação do índice sobre o montante gasto no exercício anterior. Assim, o IPCA de um ano apontará quanto o governo gastará no ano subseqüente, conforme artigo 107, § 1º, do ADCT. Registre-se que para 2017, a despesa primária será calculada utilizando-se a previsão de inflação de 2016, que foi de 7,2%, a qual incidirá sobre a despesa primária mais restos a pagar. E a partir de 2018 a correção será feita através da inflação acumulada até o mês de junho do exercício anterior⁹⁷.

As exceções ao novo regime podem ser observadas no artigo 107, do ADCT § 1º, do ADCT⁹⁸, tais como: transferências constitucionais; abertura de créditos extraordinários; despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes. Os motivos que justificam as referidas exceções com relação às transferências constitucionais são a autonomia financeira dos outros entes e o respeito ao pacto federativo. Já as demais restrições são razoáveis⁹⁹.

A obediência ao NRF foi realçada com aplicação de impedimentos aos Poderes e órgãos destinatários da medida, nos termos do artigo 109 do ADCT¹⁰⁰. Eis algumas

Art. 114. 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

⁹⁶ LEITE, op. cit. p. 379

⁹⁷ LEITE, op. cit. p. 380

⁹⁸ Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

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.

⁹⁹ LEITE, op. cit. pp. 380/381

¹⁰⁰ Art. 109. 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. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016):

vedações em caso de descumprimento: concessão de aumento, reajuste ou adequação de remuneração de servidores, empregados públicos e militares, exceto as derivadas de sentença transitada em julgado ou determinação legal anterior a EC 95/2016; criação de despesa obrigatória; a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária; entre outras elencadas no mencionado artigo¹⁰¹.

A fim de esclarecer aspectos do NRF, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara do Deputados elaborou o Estudo Técnico nº 26, de 2016, com comentários a dispositivos, acompanhados de esclarecimentos de conceitos técnicos e jurídicos.

A priori, verifica-se que apesar da denominação, as novas regras, principalmente em relação ao limite de despesa primária, não suprimem outros que já existiam antes da EC 95/2016. Portanto, não houve revogação de dispositivos da LRF, consoante ressalva no artigo 112, II, do ADCT¹⁰² (NOTA TÉCNICA, Nº 26, 2016, ITEM 6).

É possível haver retificação de distorção interna nos Poderes Legislativo ou Judiciário em determinado exercício, sendo admissível a redistribuição dos limites dos referidos órgãos, nos termos da LDO (art. 107, § 9º)¹⁰³. Assim sendo, há viabilidade

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.

¹⁰¹ LEITE, op. cit. pp. 382/383

¹⁰² Art. 112. As disposições introduzidas pelo Novo Regime Fiscal:

II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.

¹⁰³ Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

§ 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.

em calibrar de forma pontual os limites de despesas de órgãos em situações fiscais distintas (NOTA TÉCNICA, Nº 26, 2016, ITEM 13).

A EC 95/2016 prevê um período de adaptação para os Poderes Legislativo e Judiciário, além do MPU e da DPU. Pois nos 3 (três) primeiros exercícios financeiros posteriores ao NRF, haverá a possibilidade de compensação pelo Poder Executivo, com diminuição equivalente na sua despesa primária, do valor que ultrapassar o limite estabelecido. Assim, busca-se respeitar as leis aprovadas que determinaram aumento de despesas antes da referida Emenda (NOTA TÉCNICA, Nº 26, 2016, ITEM 14).

A LDO, conforme visto anteriormente, estabelece limites e parâmetros que devem ser obedecidos pelos demais Poderes e órgãos na elaboração das propostas orçamentárias. À luz do artigo 107, § 2º, do ADCT, verifica-se que os limites das diretrizes orçamentárias não poderão ser superiores aos limites previstos na nova regra de teto de gastos. Assim, percebe-se a tentativa de conciliação entre as disposições constitucionais, evitando-se também que a referida lei venha deturpar o NRF (NOTA TÉCNICA, Nº 26, 2016, ITEM 25).

4.3 Noções sobre Índice de Preço ao Consumidor (IPCA)

O Índice de Preço ao Consumidor (IPCA) é calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sendo descrito no endereço eletrônico do IBGE em “Notas Metodológicas”. A sua forma de apuração é feita através do Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (SNIPC), que é formado por uma combinação de processos com o objetivo de elaborar índices de preços ao consumidor. Assim, se observa o intuito de acompanhar o comportamento de um conjunto de serviços e produtos utilizados pelas famílias¹⁰⁵.

Neste sentido, o SCIPC possibilita o cálculo do IPCA, que se refere a famílias que possuam rendimentos de 1 (um) a 40 (quarenta) salários mínimos com residência nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife,

¹⁰⁴ § 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.

¹⁰⁵ IBGE, 2017

São Paulo, Belém, Fortaleza, Salvador e Curitiba, Vitória, incluindo o Distrito Federal e os municípios de Goiânia e Campo Grande¹⁰⁶.

A elaboração do referido índice contempla a coleta de informações em estabelecimentos comerciais e de prestações de serviços, bem como em concessionária de serviços públicos e domicílios (aluguel e condomínio). Trata-se de índice mensal, cuja coleta ocorre de 1 a 30 do mês de referência¹⁰⁷.

Pontue-se que com a EC nº 95/2016, as despesas serão reajustadas pela variação do IPCA nos últimos 12 meses encerrados em junho do exercício anterior a que se refere à lei orçamentária, consoante nova redação do art. 107, § 1º,II, do ADCT¹⁰⁸.

Assim, segue tabela sobre o histórico do IPCA a partir de 2010:

TABELA 2 - O histórico do IPCA a partir de 2010

ANO	MÊS	VARIAÇÃO(%) 12 MESES
2010	JUN	4,84
2011	JUN	6,71
2012	JUN	4,92
2013	JUN	6,70
2014	JUN	6,52
2015	JUN	8,89

FONTE: elaborada pelo próprio autor, com base nos dados do IBGE.

Os dados na tabela acima serão utilizados no próximo capítulo na elaboração da projeção das despesas com educação e saúde, caso o NRF estivesse em vigor no período de 2010 a 2015.

¹⁰⁶ Idem

¹⁰⁷ Idem

¹⁰⁸ Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

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

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.

5 REFLEXOS DO NOVO REGIME FISCAL SOBRE AS DESPESAS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO

O NRF determina como será a aplicação nas áreas de saúde e execução, conforme artigo 110 do ADCT¹⁰⁹, cujos dispêndios mínimos serão realizados da seguinte forma: no exercício de 2017, o cálculo para despesas na saúde e educação será, respectivamente, com base nos termos da Constituição nos artigos 198, § 2º, I (no caso da União, 15% sobre a Receita Corrente Líquida do respectivo exercício financeiro) e 212 (a União aplicará 18% da receita resultante de impostos); e a partir de 2018, os valores do exercício imediatamente anterior serão corrigidos pelo IPCA (art. 107, § 1º, II).

Da análise do referido dispositivo, verificam-se 2 (dois) objetivos: retirar a obrigatoriedade de se aplicar percentuais mínimos sobre a receita para saúde e educação; e implementar uma nova metodologia de cálculo, utilizando-se o IPCA, que será aplicado sobre as despesas do exercício anterior (NOTA TÉCNICA, Nº 26, 2016, ITEM 76).

Ressalte-se que haverá diminuição da proteção das referidas áreas, na possibilidade de ocorrer crescimento real da receita, em comparação com o regime de gasto previsto antes do NRF. No entanto, levando-se em conta que existirá um teto geral com relação às despesas primárias, pelo menos será mantido os atuais dispêndios com saúde e educação. Na área da educação, o Fundeb, o FIES e o PROUNI não se submetem ao novo regime (NOTA TÉCNICA, Nº 26, 2016, ITEM 77).

A nova metodologia de cálculo terá vigência durante 20 (vinte) anos, isto é, até 2036, pois uma possível revisão da utilização da correção do gasto total pela inflação está prevista para ser efetuada a partir do décimo ano, e não se refere aos setores de saúde e educação. Deste modo, com o fim do novo regime, as aplicações mínimas serão restabelecidas para 15% sobre a receita líquida para a saúde e 18% para receita

¹⁰⁹ Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e

II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

de impostos líquidos de transferência para a educação (NOTA TÉCNICA, Nº 26, 2016, ITEM 78).

A Emenda Constitucional nº 95/2016, no art. 3º¹¹⁰, revogou o artigo 2º da EC nº 86, de 17 de março de 2015. Assim, a gradação que ficou estabelecida para aplicação mínima de 13,2% a 15% sobre a Receita Corrente Líquida entre 2016 e 2020 foi antecipada para ser utilizado o percentual de 15% no exercício de 2017. Sendo que para os anos seguintes, tal piso será corrigido pela inflação (NOTA TÉCNICA, Nº 26, 2016, ITEM 78).

O NRF é de extrema importância para a solução da crise fiscal brasileira, porém depende de outras medidas complementares, como por exemplo a reforma da previdência. Pois a população brasileira está envelhecendo, o que poderá frustrar o novo regime. Por outro lado, o equilíbrio das contas públicas é primordial, mas não é o único instrumento para o pleno desenvolvimento nacional. Além de haver controle quantitativo dos gastos, é preciso também aperfeiçoar a sua qualidade¹¹¹.

Frise-se que o NRF poderá ser aperfeiçoado em diversos aspectos, tais como: a modulação do prazo, no sentido de ser menor; flexibilizar o seu método de correção. Deste modo, o novo modelo orçamentário seria menos rígido e mais adequado com a parcela orçamentária a ser destinada ao custeio da máquina pública e aos investimentos públicos¹¹².

Assim, no intuito de averiguar os reflexos na saúde e educação, neste capítulo serão elaboradas tabelas e gráficos, bem como apresentação posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais sobre o NRF.

5.1 Despesas com Saúde – Período de 2010 a 2015: Análise do Uso do Novo Regime Fiscal

A base de cálculo para apuração de despesa com saúde até a EC 86/2015, conforme elucidado no subtópico “Financiamento da Saúde”, ocorria através da variação do PIB. A alteração determinou a aplicação de 15% sobre a receita corrente

¹¹⁰ Art. 3º Fica revogado o art. 2º da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015.

¹¹¹ VOLPE, Ricardo Alberto; BIJOS, Paulo Roberto Simão. Novo Regime Fiscal: um passo relevante em direção ao equilíbrio das contas públicas. Revista Âmbito Jurídico, Rio Grande, n. 157, fev. 2017. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=18469>. Acesso em ago/2017.

¹¹² VOLPE E BIJOS, op. cit.

líquida, estabelecendo gradação no período de 5 anos, no seguintes percentuais: 13,2%; 13,7%; 14,1%; 14,5% e 15%.

Em seguida, com a aprovação da EC nº 95, a referida despesa será reajustada pelo IPCA, que será aplicado sobre o valor gasto no exercício anterior. Tal método será utilizado para o exercício de 2018.

Deste modo, é importante avaliar o impacto desta nova metodologia de cálculo, bem como compará-la com o regime de financiamento que vigorava anteriormente, com o intuito de perceber seus reflexos no setor de extrema importância para a sociedade brasileira.

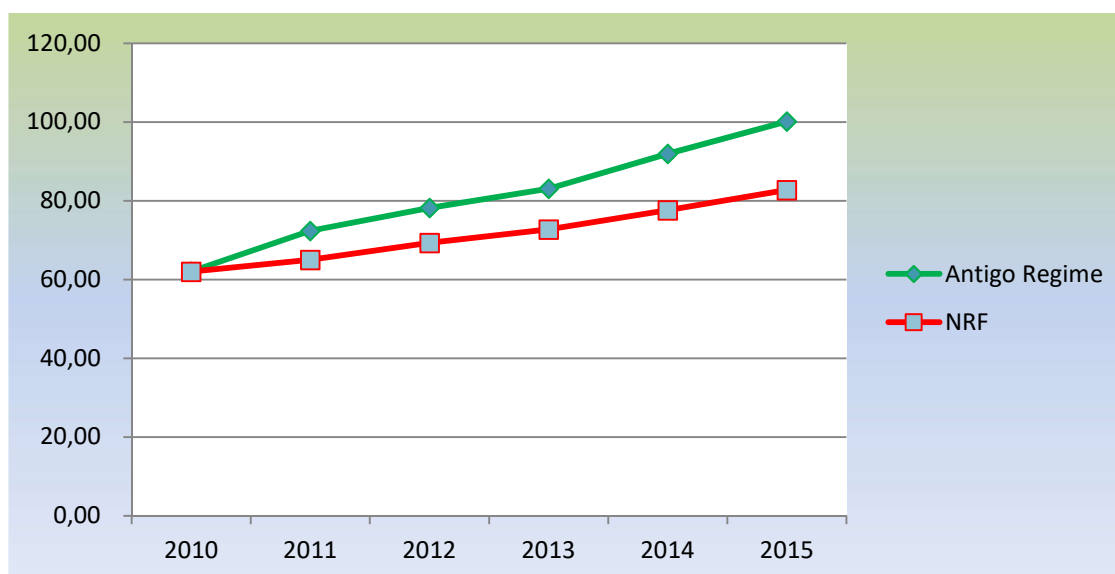
A tabela e o gráfico abaixo foram elaborados com base no Estudo Técnico nº 12/2016 realizado pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, na qual visam demonstrar a simulação dos dispêndios com ASPS (Ações e Serviços Públicos de Saúde), caso o NRF tivesse sido aplicado no período de 2010 a 2015.

Tabela 3 - Simulação - comparativo dos Gastos com ASP (Ações e Serviços Públicos de Saúde) no período de 2010-2015

ANO	DESPESA COM SAÚDE(R\$ bi)		IPCA(%)	DIFERENÇA(R\$ bi)
	ANTIGO REGIME	NOVO REGIME		
2010	62,00	62,00		-
2011	72,30	65,00	4,84	7,30
2012	78,20	69,36	6,71	8,84
2013	83,10	72,77	4,92	10,33
2014	91,90	77,65	6,70	14,25
2015	100,10	82,71	6,52	17,39
TOTAL DA DIFERENÇA				58,10

Elaboração: próprio autor. Fonte dos Dados: CONOF/CD em 30-jun-2016, Siga Brasil/Siafi

Gráfico 9 - Simulação - comparativo dos Gastos com ASP (Ações e Serviços Públicos de Saúde) no período de 2010-2015



Elaboração: próprio autor. Fonte dos Dados: CONOF/CD em 30-jun-2016, Siga Brasil/Siafi

Da análise dos dados apresentados, verifica-se que se o regime fiscal fosse implementado a partir de 2010, os gastos com saúde sofreriam uma redução de aproximadamente 58,10 bilhões, acarretando uma diminuição dos dispêndios neste setor.

Sobre o assunto, Rossi e Deck (2016), sustentam que a política de austeridade vem sendo utilizada desde o governo de Dilma Rousseff, com a realização de ajustes fiscal e monetário de forma incisiva, com o intuito de que o setor privado retomasse a confiança e voltasse a investir. Todavia, apesar da tentativa de redução das despesas, que em 2015 apresentou queda real de 2,9% do gasto primário federal, as receitas tiveram diminuição, demonstrando que o referido ajuste foi ineficaz. Outrossim, o contingenciamento de verbas para as áreas como saúde e educação também é prejudicial para a economia.

Apesar do quadro acima, a proposta de NRF do governo Temer também aplica a política de austeridade, a fim de reduzir o gasto público em relação ao PIB. Tal medida poderá trazer efeitos drásticos no âmbito dos direitos sociais. Pois a limitação dos gastos totais no orçamento público poderá resultar em diminuição das despesas com saúde e educação, haja vista que para ocorrer aumento nestas áreas será necessário compensar com outras como a previdência por exemplo. Entretanto, os dispêndios na área previdenciária tendem a aumentar com o envelhecimento da

população. Assim, ao desvincular os direitos à saúde e à educação da receita, o governo poderá provocar um impacto prejudicial para a sociedade¹¹³.

Segundo Vieira e Benevides (2016), o NRF retrata uma reforma velada do Estado:

Trata-se, portanto, de uma reforma implícita do Estado: a EC 95 dá corpo ao “Novo Regime Fiscal” (NRF), sem revelar a real intenção de reduzir a participação das despesas primárias em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), implicando a redução da participação do Estado em diversas políticas públicas, entre as quais as de saúde e de educação. Não é por outra razão que a proposta do NRF surge como emenda à constituição, dado que essas duas políticas têm percentuais garantidos de receitas definidos na CF 1988. Ou seja, se a intenção da EC 95 não fosse reduzir a participação das despesas com saúde e educação em proporção do PIB, tal reforma não necessitaria ser inscrita na Constituição.

Deste modo, fica evidente uma ruptura da vinculação das despesas com as receitas definidas na Constituição, provocando uma redução de aplicação de recursos nestas áreas, diminuindo a atuação do Estado através de políticas públicas nestes segmentos.

A EC 95 contribuirá para uma interrupção da continuidade de fortalecimento do bem-estar social, que foi alicerçado nas últimas décadas de forma gradativa e consistente. E no caso da saúde, haverá consequências maléficas, pois, a efetivação do direito à saúde será mais difícil de ser alcançada, e, portanto, os que possuem rendas medianas utilizarão o mercado de planos de saúde; outros, conscientes dos seus direitos, exigirão a prestação do Estado através da judicialização; e os menos favorecidos, recorrerão aos serviços públicos que tenderão a serem mais precarizados¹¹⁴.

A medida imposta pela NRF demonstra um risco de retrocesso na efetividade dos direitos fundamentais, sobretudo na saúde e educação, bem como a ampliação da discricionariedade orçamentária, conforme Comparato, (2016, et al):

Em um contexto de crise política e econômica, promete-se ser essa uma medida imperativa de ajuste fiscal e até de eficiência do gasto público, mas cujo risco de retrocesso vedado constitucionalmente na consecução dos direitos fundamentais cria severa dificuldade de compreensão sobre o quanto se possa ganhar a longo prazo. Por óbvio, reconhecemos que é preciso avançar e corrigir distorções, desvios e abusos. Há mesmo elevado grau de correlação entre a corrupção, a má-gestão e a baixa qualidade dos gastos

¹¹³ ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. Cad. Saúde Pública 2016. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/csp/v32n12/1678-4464-csp-32-12-e00194316.pdf>>. Acesso em jun/2017.

¹¹⁴ VIEIRA E BENEVIDES, op. cit. 2016

mínimos em saúde e educação. Mas, para enfrentá-la, não nos parece ser resposta adequada a ampliação irrestrita da discricionariedade orçamentária, com prejuízo dos esforços em favor da educação básica obrigatória dos 4 aos 17 anos de idade e no Sistema Único de Saúde, de cobertura pública integral e universal.

Assim, o estabelecimento de piso rigoroso vai de encontro à proporcionalidade e progressividade dos referidos direitos. Portanto, há grande risco de que a prevenção, a promoção e a recuperação da saúde de mais de 200 (duzentos) milhões de brasileiros não sejam suficientes para fazer frente a esta demanda¹¹⁵.

A saúde e a educação devem ter prioridade no orçamento público, sob pena de trazer abalos na razão de existência do Estado e no pacto social estabelecido. Haja vista que o NRF não está em consonância com os preceitos determinados pela constituição para as gerações presentes e futuras¹¹⁶.

5.2 Despesas com Educação no Período de 2010 a 2015: Análise do Uso do Novo Regime Fiscal

O teto previsto na Constituição, conforme demonstrado ao longo deste trabalho, era de 18% sobre a Receita Líquida de Impostos, no caso da União, para gastos com educação. Entretanto, com o advento da EC nº 95, a nova forma de apuração da referida despesa deverá respeitar o limite global, cujo reajuste de um exercício para o outro será realizado através da utilização do IPCA.

Assim, é necessário avaliar o impacto desta nova metodologia de cálculo, bem como compará-la com o regime de financiamento que vigorava anteriormente, com o intuito de perceber seus reflexos no setor de extrema importância para a sociedade brasileira.

A tabela e o gráfico abaixo foram elaborados com base no Estudo Técnico nº 12/2016 realizado pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, na qual visa demonstrar a simulação dos dispêndios com MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino), caso o NRF tivesse sido aplicado no período de 2010 a 2016.

¹¹⁵ COMPARATO, Fábio Konder et al. Financiamento dos direitos à saúde e à educação: mínimos inegociáveis. Revista on line Consultor Jurídico. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2016-jul-27/financiamento-direitos-saude-educacao-minimos-inegociaveis>>. Acesso em jun/2017.

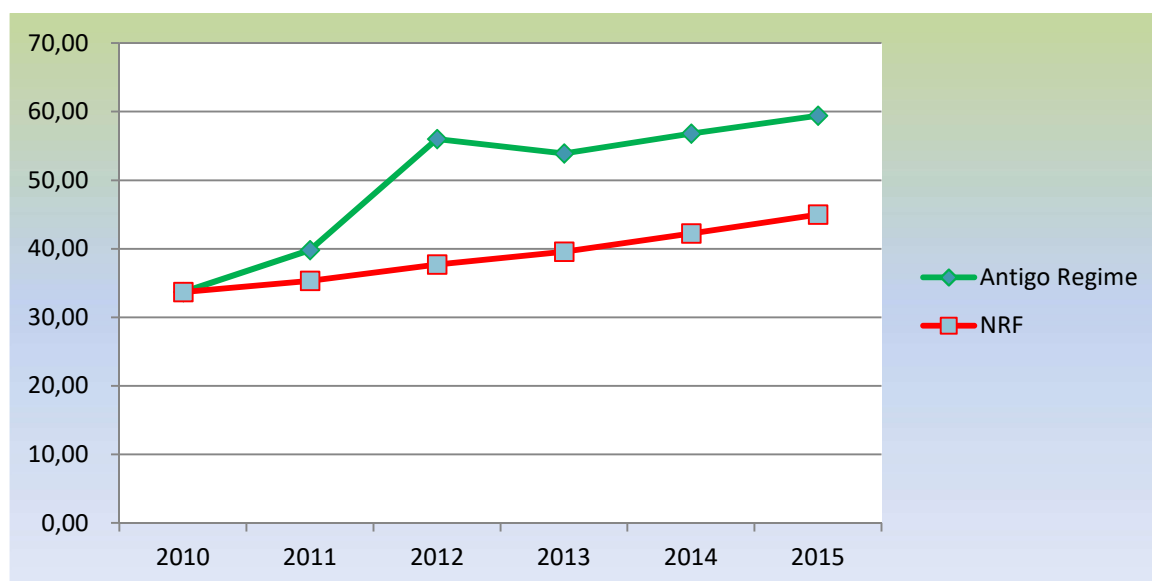
¹¹⁶ Idem.

Tabela 4 - Simulação - comparativo dos Gastos com MDE no período de 2010-2015

ANO	DESPESA COM EDUCAÇÃO(R\$ bi)		IPCA(%)	DIFERENÇA(R\$ bi)
	ANTIGO REGIME	NOVO REGIME		
2010	33,7	33,7		-
2011	39,8	35,33	4,84	4,47
2012	56	37,7	6,71	18,3
2013	53,9	39,56	4,92	14,34
2014	56,8	42,21	6,7	14,59
2015	59,4	44,96	6,52	14,44
TOTAL DA DIFERENÇA				66,14

Elaboração: próprio autor. Fonte dos dados: CONOF/CD em 30-jun-2016, Tesouro Nacional e IBGE.

Gráfico 10 - Simulação - comparativo dos Gastos com MDE no período de 2010-2015



Elaboração: próprio autor. Fonte dos dados: CONOF/CD em 30-jun-2016, Tesouro Nacional e IBGE.

A tabela acima demonstra que se o NRF estivesse em vigor a partir de 2010, resultaria em uma diminuição de aproximadamente 66,14 bilhões com MDE. Portanto, o reajuste através do IPCA não é vantajoso para este setor.

O gráfico ilustra a diferença entre os dois regimes fiscais, demonstrando que em um cenário de crescimento da receita de impostos, haveria aumento proporcional das despesas com educação, caso se aplicasse a vinculação que era prevista no art.

212 da CF. Assim, a maior diferença ocorreu no ano de 2012, que teve uma maior arrecadação em relação a 2011. Deste modo, conforme NOTA TÉCNICA (2016), a forma de apuração estabelecida pelo NRF só seria vantajosa na hipótese queda real da receita de impostos.

Sobre este aspecto, Gomes (2016) sustenta que haverá comprometimento da efetividade da educação:

(...)As alterações promovidas na forma de apuração dos valores para aplicações mínimas em ações de MDE tenderão a reduzi-los caso a evolução do PIB ano a ano apresente trajetória ascendente. Sendo possível – e provável, como se demonstrará no tópico subsequente – que a limitação do crescimento da despesa primária total da União resulte na redução da discricionariedade do Poder Executivo para alocar recursos na área educacional, a desvinculação das aplicações mínimas em MDE do percentual da RLI previsto no art. 212, caput, da CF/88 tenderá a fragilizar a manutenção do atual nível de gasto, com severos impactos sobre a efetividade do direito à educação conforme previsto na Constituição Federal. (GOMES, 2016)

O NRF apresenta medidas que tem reflexos na educação, representando um paradoxo o impedimento de elevação dos gastos nesta área, pois os mandamentos constitucionais e legais preconizam a garantia de educação pública com qualidade e isonomia, e, portanto, a expansão de gastos. O Plano Nacional de Educação para o período de 2014/2024 é um exemplo de medida para alcançar os objetivos estabelecidos na Constituição¹¹⁷.

Cumprir observar que na composição da parcela reservada à educação há dificuldade de gerenciamento, pois vem ocorrendo expansão das despesas com pessoal e encargos sociais, o que acarreta redução dos gastos discricionários. A combinação desses eventos poderá ensejar reflexos na expansão de oferta de vagas no ensino superior, referente a implantação de universidades no interior. Neste sentido, constata-se que o NRF tem grande possibilidade de ser um instrumento que não estará em harmonia com normas que regulam o direito à educação. Pois há pouca preocupação com a efetivação do referido direito, principalmente com o ensino superior de qualidade e equitativo¹¹⁸.

Apesar da designação “teto global para os gastos públicos”, é visível que o NRF introduz um ajuste fiscal seletivo e incompleto, pois não leva em conta a busca pela

¹¹⁷ GOMES, 2016

¹¹⁸ Idem

gestão mais equitativa e racional das receitas. Além disso, não ficou elucidado a forma de controle para o aumento desordenado das despesas financeiras¹¹⁹.

Outro aspecto que demonstra reflexos adversos para áreas como saúde e educação, é a ausência de aumento dos dispêndios nestes setores, em caso de retomada de crescimento do país, no lapso temporal de 20 anos (duração da limitação das despesas primárias da União)¹²⁰.

As referidas intervenções na eficácia dos direitos fundamentais foram desproporcionais, sendo justificadas alegando transitoriedade e o único meio para combater as crises econômicas e fiscais. Registre-se que este tipo de ajuste fiscal não pode se sustentar apenas com restrições sobre despesas primárias para alcançar o equilíbrio das contas públicas. Além disso, a mitigação dos pisos da saúde e da educação não é plausível, em razão das exceções sem fundamentação racional, como por exemplo, os gastos com eleições¹²¹.

A opção pela alteração do orçamento público através da ADCT não está em consonância com os dispositivos constitucionais. Deste modo, é preciso medidas mais transparentes e resolutivas dos problemas escolhidos de forma legítima como prioridades estatais. Tais medidas são possíveis através da ampliação da harmonia do ciclo orçamentário com a Constituição de 1988¹²².

5.3 ADI nº 5658 – Petição do Requerente

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5658 foi proposta pelo Partido Democrático Trabalhista-PDT em 15 de fevereiro de 2017, pleiteando a inconstitucionalidade de diversos dispositivos da EC nº 95/2016. A relatora é a Ministra Rosa Weber, cuja distribuição ocorreu por prevenção, em virtude da ADI 5633.

Os pedidos com medidas cautelares são os elencados abaixo:

A declaração de inconstitucionalidade da expressão “a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal” constante do artigo 108, caput, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; a declaração de inconstitucionalidade do artigo 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; a interpretação conforme do artigo 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de modo a se excluïrem de seu âmbito de

¹¹⁹ PINTO, 2016

¹²⁰ Idem

¹²¹ Ibidem

¹²² Idem

incidência os gastos com educação e saúde; a interpretação conforme do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de modo a se fixar a interpretação segundo a qual a elaboração e a divulgação de “estimativa de impacto orçamentário e financeiro” deve necessariamente preceder também a edição de decretos pelo Executivo para reduzir as alíquotas de tributos extrafiscais (ADI 5658/2017).

O Requerente sustenta que a aprovação da referida emenda afetou os direitos fundamentais, em especial a saúde e a educação, bem como impôs limitações nas decisões orçamentárias por um grande lapso temporal, isto é, por 20 (vinte) anos¹²³.

Além disso, aduz que o estabelecimento de teto para despesas como saúde e educação, ocasionará redução nestas áreas, em razão do aumento da população brasileira. Ainda, argumenta que, o NRF adotou um modelo de controle de aumento das despesas desconectado do crescimento da receita. Também não se identifica possibilidade de escape, ou seja, possibilidade de regras de exceção para a realização de ajustes em situações extraordinárias¹²⁴.

Dos pedidos elencados na inicial, será dada ênfase aos gastos relacionados com saúde e educação, pois se referem ao objeto de estudo deste trabalho.

A possibilidade de aumento de gastos com educação e saúde, com diminuição de outras despesas primárias é refutada da seguinte forma:

(...)a expectativa de que os gastos com outras áreas sejam reduzidos para se investir mais em saúde e educação não é realista por diversas razões. Setores mais poderosos da administração tendem a possuir maior poder de barganha junto ao governo central e ao legislativo, razão pela qual são mais aptos a captar proporções superiores do orçamento público. Basta comparar a remuneração de professores, mesmo de professores universitários, providos de máxima qualificação, com a de servidores que ocupam os patamares remuneratórios mais elevados da administração, como é o caso, por exemplo, daqueles envolvidos na fiscalização tributária. Em um cenário de indisponibilidade de recursos públicos, a perspectiva é ainda de priorização de investimentos em setores que produzam estímulo imediato à atividade econômica, não em setores, como os da saúde e da educação, que produzem resultados econômicos no longo prazo. (ADI 5658/2017)

Argumenta, ainda, que os pisos de gastos com saúde e educação são garantias constitucionais, por isso foram inseridos pelo constituinte nos artigos 198, § 2º, I e 212, caput. Tal previsão de pisos seriam garantias constitucionais dos aludidos direitos fundamentais. Deste modo, o sistema constitucional brasileiro não permite a revogação dos pisos determinados para estes setores; defende que deverá ser

¹²³ ADI 5658/2017

¹²⁴ Ibidem

aplicado o princípio de vedação do retrocesso social, pois é vedada a revogação de dispositivo que tenha efetivado direitos fundamentais¹²⁵.

Com isso, pede que o STF realize interpretação conforme a Constituição com relação ao artigo 107 do ADCT, com o intuito de que sejam excluídos do teto os gastos com saúde e educação. Isto é, que os referidos dispêndios não sejam incluídos no rol da base de cálculo das despesas primárias. Tal medida é imprescindível, pois apenas a declaração de inconstitucionalidade do artigo 10 do ADCT não produzirá eficácia. Assim, para que os gastos nestas áreas sejam modificados na proporção do aumento das receitas, devem ser relacionados na exceção ao teto, como já ocorre com as despesas elencadas no artigo 107, §6º, do mesmo diploma legal¹²⁶.

5.4 ADI nº 5658 – Resposta da AGU

A AGU, ao se manifestar sobre a ADI 5658, alega que: não houve ofensa aos direitos individuais, em especial aos direitos de acesso à saúde e à educação; o princípio da vedação do retrocesso social não deve ser aplicado de forma absoluta; há possibilidade de remanejamento dos recursos destinados às políticas públicas de saúde e de educação, dentro dos limites globais de gastos; inexistem *fumus boni iuris* e de *periculum in mora*.

A priori, sustenta que o Poder Constituinte Derivado tratou expressamente dos tipos de despesas que não estariam obrigadas a se submeter aos limites da EC 95/2016, conforme rol elencado no artigo 107, § 6º. Assim, os gastos com saúde e educação não foram excluídos dos referidos limites. Registre-se que foram apresentados destaques ao projeto do NRF, porém foram rejeitados pelo Congresso Nacional¹²⁷.

Sobre o princípio da vedação do retrocesso social argumenta que

(...)Não há nenhum impedimento constitucional, todavia, à racionalização de políticas sociais preexistentes. Com efeito, o Poder Público goza de certa discricionariedade e autonomia para alterar aspectos específicos da prestação de determinado direito social, sem que isso implique modificação do seu núcleo fundamental. (ADI 5658/2017)

¹²⁵ Idem

¹²⁶ Ibidem

¹²⁷ Idem

Assim, pondera que a relatividade do referido princípio decorre do Texto Constitucional, pois a atividade legislativa é compatível com o princípio democrático. E assevera que:

Desse modo, resta claro que a teoria da vedação do retrocesso social não é capaz de imobilizar todo o sistema de proteção dos direitos, sendo destinada a assegurar, notadamente, o núcleo essencial de tais direitos, sem que isso signifique a impossibilidade de o legislador adequar sua forma de acesso, em especial quando semelhantes mudanças visam a conferir sustentabilidade ao orçamento público brasileiro e, por conseguinte, à capacidade prestacional do Estado num contexto de crise econômica (ADI 5658/2017).

Sobre a possibilidade de remanejamento dos recursos destinados às políticas públicas de saúde e de educação, o NRF permite que o Poder Executivo, com base na possibilidade de tomar decisões orçamentárias, apresente proposta para elevar despesas nas referidas áreas, com o objetivo de atender ao crescimento populacional, desde que seja respeitado o teto global. Pondera que houve um tratamento diferenciado com gastos nestes tipos de despesas, eis que foi postergado para 2018 a aplicação da nova forma de reajuste, nos termos dos artigos 110 e 111 do ADCT¹²⁸.

Neste sentido, analisa que há garantia de gastos mínimos para a saúde e educação e que não existe risco de estagnação para as políticas públicas nestes tipos de dispêndios, conforme trecho a seguir:

Ressalte-se, outrossim, que, diversamente do que se observa quanto aos demais gastos primários, às receitas destinadas à saúde e à educação foi garantido um mínimo obrigatório, o qual não poderá ser remanejado. Isso confirma a primazia atribuída pelo Poder Constituinte derivado à proteção dos direitos fundamentais à saúde e à educação.

Assim, diversamente do que alega o autor, a Emenda Constitucional nº 95/2016 não cria risco de estagnação para as políticas públicas concernentes à saúde e à educação, mas, pelo contrário, assegura recursos suficientes para que o dever estatal de garantir tais direitos seja devidamente cumprido, mesmo diante da grave crise financeira vivenciada no País (ADI 5658/2017)

Diante do exposto, o governo federal sustenta que o NRF é medida necessária para equilibrar as finanças públicas e que não será prejudicial para setores como saúde e educação. Além disso, argumenta que o princípio da vedação de retrocesso social não deve ser aplicado de forma absoluta e que há possibilidade de aumento dos recursos com ASPS e MDE, através da compensação no orçamento. Portanto, inexistem requisitos para o deferimento da medida cautelar requerida.

¹²⁸ Ibidem

6 CONCLUSÃO

O presente estudo teve a finalidade de investigar os impactos do NRF nos gastos com saúde e educação.

No decorrer do estudo, verificou-se que o constituinte originário optou por estabelecer percentuais mínimos para os dispêndios com saúde e educação, com vinculação sobre a receita de impostos, demonstrando a importância destes para a sociedade brasileira.

O NRF surgiu no contexto adverso da economia brasileira, em virtude da grave crise fiscal, pois o Estado vem gastando mais do que arrecada. Assim, o governo federal adotou algumas medidas para que o país retornasse a crescer, como a redução e/ou limitação de despesas.

Ocorre que da análise da EC 95/2016, bem como da elaboração de tabelas e gráficos, detectou-se que a sua implementação poderá ter impactos significativos nas despesas com saúde e educação, pois o teto global do orçamento do exercício será fixado com base na aplicação do IPCA sobre o ano anterior. Portanto, em período de crescimento da economia, com a consequente elevação da arrecadação, os gastos nestes setores poderão ficar estagnados.

Apesar dos argumentos da possibilidade de aumento dos recursos para estas áreas, este só é viável com a compensação em outras despesas primárias como a previdência por exemplo, para não extrapolar o teto estabelecido pelo NRF. Porém, esta compensação torna-se mais difícil, pois os dispêndios na área previdenciária tendem a aumentar com o envelhecimento da população, sendo improvável a elevação dos recursos com MDE e ASPS.

Neste contexto, verificou-se que se o regime fiscal fosse implementado a partir de 2010, os gastos com ASPS sofreriam uma redução de aproximadamente 58,10 bilhões, acarretando uma diminuição dos dispêndios neste setor. Já os gastos com MDE resultariam em uma diminuição de aproximadamente 66,14 bilhões.

Neste sentido, foram analisados diversos debates jurídicos e doutrinários sobre o novo modelo orçamentário, havendo posicionamentos a favor e contrário ao NRF. Há alegações de que a referida medida é de suma importância para proporcionar o equilíbrio das contas públicas, já que as receitas vêm decrescendo em face da recessão.

Por outro lado, questiona-se a constitucionalidade da medida, em virtude da alteração em despesas com direitos fundamentais, como saúde e educação, sob pena de retrocesso social, bem como do cerceamento da efetivação dos referidos direitos. Tal questionamento foi materializado na ADI nº 5658, onde são refutados alguns dispositivos da referida emenda.

Deste modo, é preciso medidas mais transparentes e resolutivas para resolver o problema da elevação dos gastos públicos, mantendo a harmonia do ciclo orçamentário com a Constituição de 1988, com o intuito de preservar direitos sociais de vital importância para a sociedade.

Diante do exposto, diversas alternativas poderiam ser utilizadas para evitar ou compensar a diminuição dos dispêndios com educação e saúde, tais como: exclusão da DRU do sistema brasileiro, pois esta reduz atualmente 30% da receita que serve de base para a incidência dos pisos mínimos neste setores; adoção de outros tipos de política fiscal e monetária, como a limitação das despesas com o serviço da dívida, reforma tributária, auditoria no orçamento público para aperfeiçoar a qualidade dos gastos públicos, entre outras medidas.

Cabe pontuar que outros estudos deverão ser realizados a fim de melhor investigar possíveis desdobramentos do tema proposto, assim como investigar novas medidas para a sua solução.

REFERÊNCIAS

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. **A crise econômica de 2014/2017**. Estud. av. vol.31 no.89 São Paulo jan./abr. 2017.

BOTELHO, Catarina Santos. **Os direitos sociais em tempo de crise**. Edições Almedina, 2015.

BRASIL. **Lei nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964**. Brasília: DF. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm> Acesso em: jul/2017.

Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília: DF. 1996. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm Acesso em: jul/2017.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

EC nº 29 de 13 de setembro de 2000. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm Acesso em jun/2017.

EC nº 86 de 17 de março de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em jun/2017.

EC nº 95 de 15 de dezembro de 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm Acesso em fev/2017.

Lei nº 13.005 de 20 de junho de 2014. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em jun/2017.

Lei nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964. Brasília: DF. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm> Acesso em: jul/2017.

Lei Nº 8.080/90, de 19 de setembro de 1990. Brasília: DF. 1990. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8080.htm Acesso em: jul/2017.

COMPARATO, Fábio Konder et al. **Financiamento dos direitos à saúde e à educação: mínimos inegociáveis**. Revista on line Consultor Jurídico. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2016-jul-27/financiamento-direitos-saude-educacao-minimos-inegociaveis>>. Acesso em jun/2017.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. rev. ampl. e atual. Jus PODVIM. Salvador, 2016.

CURY, Anay; CARDOSO, Cristiane. **Economia brasileira cresce 0,1% em 2014, diz IBGE**. São Paulo e Rio de Janeiro, 27.13.2015. Disponível em: < <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/03/economia-brasileira-cresce-01-em-2014-diz-ibge.html>>. Acesso em: jun/2017.

DE PAULA, Luiz Fernando; PIRES, Manoel. **Crise e perspectivas para a economia brasileira**. Estud. av. vol.31 no.89 São Paulo Jan./Apr. 2017

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. 5 ed. rev., atual e ampl. – São Paulo: Atlas, 2014.

Estudo Técnico n.º 12/2016: **Impactos do “novo regime fiscal” - subsídios à análise da proposta de emenda à constituição - PEC Nº 241/2016**. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/arquivos/et-12-2016-impactos-do-novo-regime-fiscal-subsidios-a-analise-da-proposta-de-emenda-a-constituicao-pec-no-241-2016>>. Acesso em ago/2017.

Estudo Técnico n.º 26, de 2016: **Novo Regime Fiscal - Emenda Constitucional 95/2016 Comentada**. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/acamara/estruturaadm/conof>>. Acesso em jul/2017

GOMES, Pedro Santana. **PEC 241: uma análise dos potenciais impactos do novo regime fiscal sobre o direito à educação**. – Monografia em Direito. UNB. Brasília, 2016.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 6. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: JusPODIVM, 2017.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDES, Marcos. **A Despesa Federal em Educação: 2004-2014**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, (Boletim Senado Federal Legislativo nº 26, de 2015). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 16 de abril de 2015.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 7ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2015.

OREIRO, José Luis. **A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica**. Estud. av. vol.31 no.89 São Paulo Jan./Apr. 2017

PESSOTI, Gustavo. **A Economia Brasileira está em crise?** Disponível em <http://www.corecon-ba.org.br/?p=11475>. Acesso em: ago/17

PINTO, Elida Graziane. **Novo Regime Fiscal e a mitigação dos pisos de custeio da saúde e educação.** Cad. Saúde Pública vol. 32 n. 12 Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.org/article_plus.php?pid=S0102-311X2016001400503&tlng=pt&lng=en> . Acesso em ago/2017.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Curso de Direito Financeiro.** São Paulo: Saraiva, 2012.

ROCHA, Flávia Rebecca Fernandes; MACÁRIO, Eptácio. **O impacto da EC 95/2016 e da PEC 287/2016 para a Previdência Social Brasileira.** SER Social, Brasília, v. 18, n. 39, p. 444-460, jul.-dez./2016

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. **Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação.** Cad. Saúde Pública 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v32n12/1678-4464-csp-32-12-e00194316.pdf>>. Acesso em jun/2017.

ROSSO, Paulo Sergio. **Estado social brasileiro e equilíbrio financeiro.** Argumenta Journal Law. no 10. Rio de Janeiro jan./jun. 2009

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 12^a ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SCAFF, Fernando Facury. **A DRU, os direitos sociais e o pagamento dos juros da dívida.** Revista Consultor Jurídico, 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-jul-14/contas-vista-dru-direitos-sociais-pagamento-juros-divida>>. Acesso em: jun/ 2017.

_____. Fernando Facury. **Não é obrigado a gastar: vinculações orçamentárias e gastos tributários.** Revista Consultor Jurídico, 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-mai-17/contas-vista-vinculacoes-orcamentarias-gastos-obrigatorios>>. Acesso em: jun/ 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 5658.** Relatora Ministro Rosa Weber. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo>. Acesso em: ago/2017.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito financeiro e tributário.** 19^a ed. rev., e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

VIEIRA, Fabíola Sulpino; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá. **O direito à saúde no Brasil em tempos de crise econômica, ajuste fiscal e reforma implícita do Estado.** Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas. V. 10 N.3 2016.

VOLPE, Ricardo Alberto; BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Novo Regime Fiscal: um passo relevante em direção ao equilíbrio das contas públicas.** Revista Âmbito Jurídico, Rio Grande, n. 157, fev. 2017. Disponível em: < http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=18469> Acesso em ago/2017.