



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGD

SARA MENDES CARCARÁ

**A GÊNESE DO TETO DE GASTOS: ARGUMENTAÇÃO
LEGISLATIVA PARA A APROVAÇÃO DA EMENDA
CONSTITUCIONAL Nº 95/2016**

BRASÍLIA
2024

SARA MENDES CARCARÁ

**A GÊNESE DO TETO DE GASTOS: ARGUMENTAÇÃO
LEGISLATIVA PARA A APROVAÇÃO DA EMENDA
CONSTITUCIONAL Nº 95/2016**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília para a obtenção do título de mestre em Direito. Área de concentração: Direito, Estado e Constituição. Linha de pesquisa 2: Constituição e Democracia. Sublinha de Pesquisa 1: Filosofia Política, Teoria Constitucional e Democracia.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cláudia Rosane Roesler.

Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Roberta Simões Nascimento.

BRASÍLIA
2024

SARA MENDES CARCARÁ

**A GÊNESE DO TETO DE GASTOS: ARGUMENTAÇÃO
LEGISLATIVA PARA A APROVAÇÃO DA EMENDA
CONSTITUCIONAL Nº 95/2016**

Após sessão pública de defesa desta dissertação de mestrado, o candidato foi considerado
_____ pela banca examinadora.

Prof^ª. Dr^ª. Cláudia Rosane Roesler. Orientadora.

Prof^ª. Dr^ª. Roberta Simões Nascimento. Coorientadora.

Prof. Dr. Ángel Daniel Oliver-Lalana. Membro Externo.

Prof. Dr. Fernando Facury Scaff. Membro Externo.

Prof. Dr. Antonio Moura Borges. Membro Suplente.

AGRADECIMENTOS

Escrever é deixar não só um pouco de você no texto, mas um pouco de todas as pessoas que, de algum modo, influenciaram a sua escrita. Realizar esta pesquisa foi um grande processo de amadurecimento, pessoal e acadêmico, e há mais a agradecer do que este espaço pode comportar.

Agradeço, por isso e por tudo, à minha mãe, a pessoa mais forte, inteligente e destemida que eu conheço. Obrigada, mamãe, pelo amor e por ser a maior entusiasta de todas as minhas conquistas.

À minha avó, Teresinha, que, mesmo sem nunca ter falado a palavra “feminismo”, me ensinou que as meninas podem! Obrigada por incentivar os meus estudos, vovó.

Às minhas tias, Keila, Kátia e Gardênia, pela paciência, pelo incentivo e pelo carinho de sempre. Ao meu padrasto, Alexandre, pela torcida e por sempre vibrar com as minhas conquistas. Às minhas primas, primos e a toda a minha família, com quem eu conto para tudo.

Agradeço à minha orientadora, Professora Cláudia Roesler, a quem admiro imensamente, por me ensinar tanto, especialmente por meio do exemplo, e sempre de maneira gentil e acolhedora.

Agradeço à minha coorientadora, Professora Roberta Simões Nascimento, pela paciência, pela dedicação, pela generosidade e por todos os ensinamentos durante o percurso desta pesquisa.

Agradeço coletivamente ao GPRAJ, pela parceria e por todas as contribuições a esta dissertação. Com vocês, aprendi que a pesquisa é uma construção coletiva e que é possível fazê-la em um ambiente de acolhimento.

Aos professores e professoras que tive durante o mestrado, especialmente o Professor Isaac Reis, que contribuíram enormemente para a minha formação.

Aos professores Daniel Oliver-Lalana e Fernando Scaff, pela gentileza de aceitarem fazer parte da minha banca examinadora. É uma grande honra.

A todos os amigos e amigas que estiveram comigo durante este processo, em especial, o Danilo, a Marina, o Ronaldo e a Mayra, que, pacientemente, me ouviram falar horas e horas a fio sobre as angústias da escrita.

Aos amigos e amigas da PGFN, especialmente, a Lana, a Raquel, a Camilla, a Ediará, a Adriana, o Manoel, o Lucas e o Fernando, que foram grandes entusiastas deste projeto e seguraram muitas pontas para que ele se realizasse.

E, por fim, ao meu esposo, Ed, minha pessoa preferida no mundo. A pós-graduação é um sonho de nós dois, e realizá-lo junto com você torna tudo muito mais especial. Obrigada por tudo, meu amor.

RESUMO

O trabalho investiga os discursos legislativos articulados no âmbito do Congresso Nacional aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 2016 (Teto de Gastos), que implementou, no Brasil, o Novo Regime Fiscal (NRF), com o objetivo de verificar de que modo se deu a justificativa legislativa para a alteração constitucional, especialmente diante do contexto de turbulência política e econômica da época. A norma teve papel fundamental para o tratamento de questões fiscais no país e influenciou muitas decisões políticas e econômicas dos anos subsequentes. Foram analisadas as notas taquigráficas da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, na Comissão Especial e no Plenário, todos da Câmara dos Deputados, bem como da Comissão de Constituição e Justiça e do Plenário do Senado Federal, todas referentes à tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241/2016 na Câmara dos Deputados (PEC nº 55/2016 no Senado Federal), aprovada como EC nº 95/2016. Utilizou-se metodologia baseada majoritariamente na hipótese do concentrado de A. Daniel Oliver-Lalana, com aportes de Manuel Atienza e Roberta Simões Nascimento. Esta dissertação está dividida em quatro capítulos. O primeiro é destinado à apresentação de reflexões sobre a relevância do estudo da argumentação legislativa para a teoria do direito, bem como de contribuições teóricas e metodológicas relacionadas a pesquisas empíricas sobre argumentação legislativa. O segundo capítulo se concentrou no contexto político e econômico que antecedeu o encaminhamento da proposta legislativa ao Congresso Nacional, além da apresentação de aspectos conceituais do Novo Regime Fiscal. O terceiro capítulo descreve os argumentos articulados pelos congressistas, bem como as táticas parlamentares utilizadas ao longo do percurso. Por fim, o quarto capítulo foi destinado à análise e à avaliação das razões legislativas, conforme o modelo de análise determinado. Concluiu-se que, durante os debates parlamentares, foram articulados argumentos e contra-argumentos relativos aos pontos nucleares dos debates. Constatou-se a presença de variedade (diversidade), profundidade (detalhamento) e pertinência (adequação) de argumentos, com predominância de razões instrumentais (teleológicas) e de correção axiológica (éticas) nos debates legislativos, entremeadas por tergiversações e discursos de oposição. Entendeu-se que a medida legislativa foi suficientemente justificada do ponto de vista interno. Por outro lado, foram identificadas inconsistências nas premissas de proposição da medida legislativa, em termos de plausibilidade, além de muitas afirmações de conteúdo moral, como os discursos sobre austeridade. Do ponto de vista externo, a justificativa foi incompleta. Restou reforçada a importância do estudo empírico das razões legislativas a partir do debate parlamentar, diante das possibilidades de apreensão de elementos contextuais da dinâmica legislativa, como as estratégias discursivas e comportamentais dos parlamentares, o que possibilita uma melhor compreensão das decisões políticas, jurídicas e orçamentárias adotadas no país.

Palavras-chave: argumentação legislativa, teoria da legislação, teto de gastos, novo regime fiscal, política fiscal, finanças públicas.

ABSTRACT

The work investigates the legislative discourses articulated within the scope of the National Congress approval of Constitutional Amendment (EC) No. 95, of 2016 (Spending Cap), which implemented, in Brazil, the New Fiscal Regime (NRF), aiming to verify how the legislative justification for the constitutional amendment occurred, especially considering the context of political and economic turbulence at the time. The norm played a fundamental role in addressing fiscal issues in the country and influenced many political and economic decisions in the subsequent years. The shorthand notes of the Constitution and Justice and Citizenship Committee, the Special Committee, and the Plenary, all from the Chamber of Deputies, as well as the Constitution and Justice Committee and the Plenary of the Federal Senate, all referring to the processing of Constitutional Amendment Proposal (PEC) No. 241/2016 in the Chamber of Deputies (PEC No. 55/2016 in the Federal Senate), approved as EC No. 95/2016, were analyzed. The methodology used was based mainly on A. Daniel Oliver-Lalana's concentrate hypothesis, with contributions from Manuel Atienza and Roberta Simões Nascimento. This dissertation is divided into four chapters. The first is dedicated to presenting reflections on the relevance of studying legislative argumentation for legal theory, as well as theoretical and methodological contributions related to empirical research on legislative argumentation. The second chapter focused on the political and economic context that preceded the submission of the legislative proposal to the National Congress, as well as the presentation of conceptual aspects of the New Fiscal Regime. The third chapter describes the arguments articulated by the congressmen, as well as the parliamentary tactics used along the way. Finally, the fourth chapter was dedicated to the analysis and evaluation of the legislative reasons, according to the determined analysis model. It was concluded that, during the parliamentary debates, arguments and counterarguments were articulated regarding the core points of the debates. The presence of variety (diversity), depth (detail), and relevance (appropriateness) of arguments was observed, with a predominance of instrumental (teleological) and axiological correction (ethical) reasons in legislative debates, interspersed with digressions and opposition speeches. It was understood that the legislative measure was sufficiently justified from an internal point of view. On the other hand, inconsistencies were identified in the premises of proposing the legislative measure, in terms of plausibility, as well as many assertions of moral content, such as speeches about austerity. From an external perspective, the justification was incomplete. The importance of the empirical study of legislative reasons based on parliamentary debate was reinforced, considering the possibilities of apprehending contextual elements of legislative dynamics, such as parliamentary discursive and behavioral strategies, which allows for a better understanding of the political, legal, and budgetary decisions adopted in the country.

Key words: Legislative argumentation, legislation theory, spending ceiling, new fiscal regime, fiscal policy, public finance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Teleologia legislativa de A. Daniel Oliver-Lalana	33
Figura 2 - Esquema argumentativo de justificação legislativa de A. Daniel Oliver-Lalana	35
Figura 3 - Receitas e Despesas Primárias do Governo Central (1998-2018)	49
Figura 4 - Resultado Primário do Governo Central (1998-2018)	50
Figura 5 - Estoque da Dívida Pública Federal (2006-2018)	51

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Debates sobre a tese da “contração fiscal expansionista”	55
Tabela 2 - Proposta original da PEC do Teto de Gastos	60
Tabela 3 - Argumentos constitucionais (CCJC da Câmara dos Deputados)	70
Tabela 4 - Emendas apresentadas ao texto original da PEC nº 241, de 2016	73
Tabela 5 - Argumentos de diagnóstico (CD)	84
Tabela 6 - Argumentos teleológicos (CD)	87
Tabela 7 - Argumentos sobre possíveis consequências negativas (CD)	89
Tabela 8 - Argumentos sobre constitucionalidade em diálogo institucional (CD)	91
Tabela 9 - Emendas apresentadas ao texto da PEC nº 55, de 2016, na CCJ	94
Tabela 10 - Argumentos de diagnóstico (SF)	105
Tabela 11 - Argumentos teleológicos (CD)	108
Tabela 12 - Argumentos sobre possíveis consequências negativas (SF)	111
Tabela 13 - Espectro das razões legislativas segundo os níveis de justificação	116
Tabela 14 - Discursos sobre o impacto da PEC no financiamento da saúde e da educação	119
Tabela 15 - Comparação do argumento na Câmara dos Deputados e no Senado Federal	121
Tabela 16 - Esquema argumentativo da justificação legislativa segundo Oliver-Lalana	124
Tabela 17 - Esquema de investigação dialética	127
Tabela 18 - Alteração do texto da PEC quanto às aplicações mínimas em saúde e educação	131
Tabela 19 - Linhas argumentativas para avaliação de plausibilidade	135
Tabela 20 - Consultorias legislativas: estudos sobre os impactos do NRF em saúde e educação	145

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS E METODOLÓGICAS DOS ESTUDOS EMPÍRICOS SOBRE ARGUMENTAÇÃO LEGISLATIVA	15
1.1 A JUSTIFICAÇÃO LEGISLATIVA COMO OBJETO DE INTERESSE DA TEORIA DO DIREITO: POR QUE AS RAZÕES PARA A APROVAÇÃO DAS LEIS IMPORTAM	15
1.2 ANÁLISES EMPÍRICAS DE ARGUMENTAÇÕES LEGISLATIVAS: CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	21
1.2.1 Reflexões sobre as vantagens e desvantagens do uso de modelos de análise em estudos empíricos sobre argumentação jurídica.....	21
1.2.2 O modelo de análise de Manuel Atienza para argumentações legislativas.....	24
1.2.3 A hipótese do concentrado de A. Daniel Oliver-Lalana	30
1.2.4 A racionalidade política de Roberta Simões Nascimento.....	40
1.3 CONSTRUINDO UM MODELO DE ANÁLISE PARA A ARGUMENTAÇÃO LEGISLATIVA DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95, DE 2016.....	42
2 O NOVO REGIME FISCAL: ANTECEDENTES.....	44
2.1 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: METAS FISCAIS E REGRAS PARA O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO	45
2.2 O CONTEXTO DE SURGIMENTO DO NOVO REGIME FISCAL.....	49
2.2.1 A crise político-econômica brasileira	49
2.2.2 Crise econômica e austeridade: um debate internacional na Economia	54
2.3 O NOVO REGIME FISCAL (NRF)	59
3 O PERCURSO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 NO CONGRESSO NACIONAL	67
3.1 TRAMITAÇÃO DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 241, DE 2016, NA CÂMARA DOS DEPUTADOS	68
3.1.1 A Proposta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.....	69
3.1.2 A Proposta na Comissão Especial	72

3.1.3 Plenário: o primeiro turno de discussão e votação	75
3.1.4 Comissão Especial: o retorno para elaboração de parecer para o segundo turno de discussão e votação	78
3.1.5 Plenário: o segundo turno de discussão e votação	79
3.1.6 Argumentos concentrados.....	81
3.2 TRAMITAÇÃO DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 55, DE 2016, NO SENADO FEDERAL	92
3.2.1 A Proposta na Comissão de Constituição e Justiça e na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal	92
3.2.2 Plenário: Primeiro turno de discussão e votação	98
3.2.3 Plenário: Segundo turno de discussão e votação.....	103
3.2.4 Argumentos concentrados.....	104
4 ANÁLISE E AVALIAÇÃO DOS ARGUMENTOS LEGISLATIVOS PARA APROVAÇÃO DA EC Nº 95, DE 2016	115
4.1 RAZÕES LEGISLATIVAS SEGUNDO OS NÍVEIS DE JUSTIFICAÇÃO	115
4.2 ALCANCE DAS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS.....	118
4.3 ESTRUTURA DA JUSTIFICAÇÃO LEGISLATIVA (CORREÇÃO ESTRUTURAL).....	122
4.4 ADEQUAÇÃO DIALÉTICA (VALOR DIALÉTICO-DELIBERATIVO)	126
4.5 PLAUSIBILIDADE	133
4.5.1 Diagnóstico.....	136
4.5.2 Comparação do Novo Regime Fiscal com as experiências de outros países.	140
4.5.3. Efeitos do teto de gastos em investimentos públicos	144
4.6 RACIONALIDADE POLÍTICA.....	150
4.7 VISÃO GERAL	154
CONCLUSÃO.....	157
REFERÊNCIAS	169
ANEXO.....	178

INTRODUÇÃO

No Brasil, a década de 2010 foi marcada por uma série de conflitos políticos, sociais e econômicos. Além de experimentar os efeitos recessivos de uma crise internacional, o país foi cenário de manifestações sociais que levaram milhões de pessoas às ruas, em junho de 2013, em um movimento que ficou conhecido como “jornadas de junho”. Após um processo eleitoral conturbado, a ex-Presidente Dilma Rousseff foi reeleita no ano de 2014, e, menos de dois anos depois, afastada do cargo após sofrer *impeachment* por decisão do Congresso Nacional.

A acusação formalizada contra a Presidente da República relatava a prática de crime de responsabilidade em decorrência do pagamento de despesas da União com recursos de instituições financeiras controladas pelo ente central (prática que ficou conhecida como “pedaladas fiscais”).

À época, o Brasil passava por um cenário de deterioração do resultado primário. Isso significa, de modo simplificado, que as despesas do país passaram a ser maiores do que as receitas, o que gerava a necessidade de se pedir empréstimos para arcar com as despesas, aumentando o endividamento público. Essas circunstâncias acentuaram os discursos de “irresponsabilidade fiscal”, “gastança” e “descontrole das contas públicas” contra o Governo.

Embora as crises econômica e fiscal não tenham sido as únicas causas para o *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff, percebe-se que questões relacionadas às finanças públicas tiveram um papel central no debate público, naquele período e nos anos subsequentes.

Após o afastamento de Rousseff, o até então Vice-Presidente, Michel Temer, assumiu o cargo de Presidente da República, com um discurso de retorno à eficiência e ao controle, e propôs uma série de reformas estruturais.

Foi neste contexto que surgiu a proposta de emenda à Constituição (PEC) para a instituição do Novo Regime Fiscal (NRF), que, mais tarde, se tornaria a Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 2016, conhecida como “Teto de Gastos”.

Na Exposição de Motivos que acompanhou a proposta legislativa, Temer e sua equipe política argumentam que o Brasil experimentava um “quadro agudo de desequilíbrio que se desenvolveu nos últimos anos” e um “aumento sem precedentes da dívida pública federal”.

Foi proposta, então, a alteração do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para contemplar uma regra geral de contenção de gastos públicos, bem como a revogação de regras constitucionais que obrigavam a União a destinar um percentual mínimo

de receitas para o financiamento das áreas de saúde e educação.

É possível afirmar, portanto, que se tratou de uma norma de grande impacto político e social, que provocou uma alteração estrutural na Constituição de 1988 (como a alteração das regras de financiamento da saúde e da educação e a própria constitucionalização de uma regra de limite de gastos) com consequências relevantes para a realização de políticas públicas e para a capacidade de investimento do país.

As alterações constitucionais posteriores sobre questões fiscais não diminuem a importância do estudo da EC que instituiu o NRF. Ao contrário, as modificações posteriores ratificam a relevância do tema.

De certa forma, o debate sobre PEC do Teto de Gastos deu centralidade às discussões sobre o equilíbrio fiscal e a necessidade de manutenção dos investimentos públicos no país. Estas questões persistem no debate público. Decisões tomadas a respeito da política fiscal influenciam diretamente na formação de políticas públicas e, portanto, na realização de direitos fundamentais.

Por isso, considera-se relevante investigar os argumentos que foram articulados no âmbito parlamentar para dar suporte a essa decisão legislativa, além de analisar de que modo os argumentos contrários à aprovação da medida foram rebatidos.

Medidas legislativas como esta, que alteram regras fiscais e interferem em decisões da política ordinária, são da maior importância para os estudos constitucionais, porque repercutem diretamente na concretização dos direitos. É necessário dar atenção aos debates legislativos travados sobre questões fiscais, especialmente sobre o modo como são justificadas as decisões de distribuição e alocação de recursos no país.

Em Estados de Direito, as escolhas não são feitas pela pura liberalidade dos governantes, mas por meio de regras previamente definidas dentro de parâmetros reciprocamente aceitos em determinada sociedade. Nesse contexto, mesmo decisões políticas, como as tomadas pelos parlamentares, devem ser feitas dentro de limites aceitos por uma cultura.

Em outras palavras, mesmo aqueles legitimados a decidir os rumos do país não dispõem de poderes ilimitados para fazê-lo. Nos Estados de Direito constitucionais, é esperado que o façam de acordo com a Constituição e explicitem as razões que motivaram as decisões legislativas. Esta é uma forte razão para o estudo da produção legislativa sob a perspectiva argumentativa.

É nessa circunstância que se insere esta pesquisa, que pretende responder às seguintes

perguntas: De que modo se deu a justificação legislativa para a promulgação da EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu novas regras fiscais para o país? Em que medida o conjunto da argumentação legislativa atendeu aos critérios de alcance, estrutura, adequação dialética e plausibilidade? O que se pode depreender da argumentação legislativa sobre a PEC do Teto de Gastos do ponto de vista de racionalidade política?

Para tanto, será realizada pesquisa empírica, que utilizará como fonte principal as notas taquigráficas das sessões das comissões e do Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, acompanhando o percurso da PEC nº 241/2016 (PEC nº 55/2016 no Senado Federal) em ambas as Casas Legislativas.

A investigação será conduzida de acordo com o modelo de análise e avaliação de argumentações legislativas proposto por A. Daniel Oliver-Lalana, com aportes das contribuições de Manuel Atienza e Roberta Simões Nascimento. A justificação dessa escolha metodológica será mais bem detalhada no primeiro capítulo desta dissertação.

O trabalho está dividido em quatro capítulos, além da introdução e da conclusão, e segue o seguinte percurso.

No primeiro capítulo, serão apresentadas reflexões sobre a relevância do estudo da argumentação legislativa para a teoria do direito. Na sequência, serão abordadas contribuições teóricas e metodológicas relacionadas a pesquisas empíricas sobre argumentação legislativa. Em seguida, a partir dos aportes teóricos apresentados, será construída e justificada a metodologia que orientará a pesquisa.

O segundo capítulo tem o objetivo de apresentar, de forma mais detalhada, o NRF. Antes disso, porém, serão tecidas considerações sobre conceitos e regras fiscais anteriores à implementação do novo regime, bem como sobre o contexto político e econômico que antecedeu o encaminhamento da proposta legislativa ao Congresso. Pretende-se apresentar o cenário de surgimento da medida de forma mais ampla, para dar contexto aos elementos discursivos e comportamentais presentes nos debates legislativos.

No terceiro capítulo será apresentado o caminho percorrido pela PEC do Teto de Gastos no Congresso Nacional, bem como os argumentos articulados pelos congressistas, além das táticas parlamentares utilizadas ao longo do percurso.

Pretende-se abordar as discussões parlamentares na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, na Comissão Especial e no Plenário, todos da Câmara dos Deputados. No âmbito do Senado Federal, serão abordados os debates na Comissão de Constituição e Justiça

e no Plenário. Esses são os órgãos colegiados por onde passou a proposta de emenda à Constituição, no âmbito legislativo. O propósito de abordar as discussões em cada um desses ambientes (e momentos) é jogar luzes às estratégias discursivas e comportamentais utilizadas pelos parlamentares ao longo da tramitação e captar o caráter dinâmico da argumentação legislativa. Feitas essas considerações, os argumentos serão apresentados em tabelas específicas de forma concentrada (isto é, vários pontos de discursos semelhantes reconstruídos e sintetizados na forma de um argumento aglutinador).

Este terceiro capítulo tem uma abordagem mais descritiva e apresenta as bases para a etapa avaliativa do capítulo seguinte.

Por fim, o quarto capítulo será destinado à análise e à avaliação das razões legislativas articuladas no contexto de discussão até a aprovação da EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Esta etapa será realizada em três passos. O primeiro consiste em selecionar os argumentos mais relevantes e controvertidos da discussão e classificá-los segundo os cinco níveis de justificação propostos por A. Daniel Oliver-Lalana, inspirados nos níveis de racionalidade de Manuel Atienza. Em seguida, pretende-se avaliar a qualidade da justificação legislativa, de acordo com os critérios de alcance, estrutura, valor dialético-deliberativo e plausibilidade. Como último passo, serão avaliadas as estratégias parlamentares à luz dos aportes teóricos sobre racionalidade política, propostos por Roberta Simões Nascimento.

A pesquisa envolveu a coleta das atas transcritas (notas taquigráficas) das sessões dos órgãos parlamentares mencionados. Algumas transcrições, notadamente das sessões da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, não estavam disponíveis no *site* da Casa Legislativa na data da consulta, motivo pelo qual foram solicitadas com fundamento na Lei de Acesso à Informação (LAI). Tratam-se, portanto, de documentos públicos.

Seguindo o roteiro planejado, com os aportes teóricos e metodológicos apresentados, acredita-se ser possível responder adequadamente ao problema de pesquisa e contribuir com achados empíricos para a construção de uma teoria mais realista da legislação e argumentação legislativa.

1 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS E METODOLÓGICAS DOS ESTUDOS EMPÍRICOS SOBRE ARGUMENTAÇÃO LEGISLATIVA

O objetivo deste capítulo é apresentar reflexões sobre a relevância do estudo da argumentação legislativa para a teoria do direito, bem como contribuições teóricas e metodológicas para auxiliar pesquisas empíricas sobre debates legislativos com enfoque argumentativo. Pretende-se, por fim, apresentar a metodologia de pesquisa.

Inicialmente, no tópico 1, argumenta-se que o paradigma dos Estados de Direito Constitucionais atrai o ideal de que os governantes (aqueles que tomam decisões que vincularão o comportamento de outras pessoas) façam escolhas consideradas adequadas aos valores constitucionais de uma sociedade, em um determinado contexto. Esse ideal deveria valer não apenas para o âmbito judicial, mas também para o legislativo (ainda que se reconheça as diferenças das decisões tomadas em cada contexto).

Partindo dessa premissa, defende-se que o desenvolvimento de uma teoria da argumentação e da argumentação legislativa que seja útil para os juristas depende de um olhar mais acurado para o que acontece na prática, e menos em idealizações do legislador. É nesse contexto que se insere esta pesquisa.

O tópico 2 será destinado a reflexões sobre as vantagens e desvantagens do uso de modelos de análise, com considerações sobre o desenvolvimento desses modelos para a análise de decisões judiciais e a sua baixa aplicabilidade para argumentações legislativas. Em seguida, serão apresentados modelos e contribuições desenvolvidos especificamente para o contexto legislativo.

Por fim, no tópico 3, serão feitas considerações sobre o surgimento da proposta legislativa que culminou na promulgação da EC nº 95, de 2016, conhecida como “Teto de Gastos”, bem como apresentada a justificativa para a metodologia de pesquisa adotada.

1.1 A JUSTIFICAÇÃO LEGISLATIVA COMO OBJETO DE INTERESSE DA TEORIA DO DIREITO: POR QUE AS RAZÕES PARA A APROVAÇÃO DAS LEIS IMPORTAM

As dimensões interpretativa e argumentativa do direito adquiriram particular importância no contexto dos Estados democráticos contemporâneos. No entanto, o interesse de estudo da Teoria Geral do Direito tem sido, em sua maior parte, destinado à prática dos juízes:

seus processos de interpretação da lei, suas dinâmicas e suas decisões.

A lei, entendida em seu sentido amplo, tem sido vista pelos juristas como algo dado, um fato com o qual terão que lidar, geralmente, em um contexto judicial. A partir da vigência do texto legal, a norma deve ser obedecida e, eventualmente, submetida à avaliação de um tribunal, sob a perspectiva de sua validade, do seu sentido ou da sua constitucionalidade. Com isso, tudo o que veio antes do termo inicial da vigência da lei tem recebido pouca relevância.

Talvez por essa razão, apesar da importância do conhecimento da legislação para o jurista, haja um grande déficit de matérias que abordem o estudo da dinâmica legislativa nos currículos dos cursos de Direito. A cultura jurídica ocidental é centrada predominantemente na figura do juiz e os acadêmicos de direito são treinados para pensar como pensam outros juristas, especialmente os juízes, e para desconfiar dos políticos (Voermans, 2019, p. 300).

Para muitos juristas, a lei é respeitável, mas a política não o é. A ideia de que a lei é uma manifestação ou um resultado de um processo político é, para muitos, quase ofensivo (Campbell, 2007, p. 228).

Então para tentar separar o processo (político), usualmente relacionado a interesses e, essencialmente, a poder, do produto (lei), e suas características subjacentes, tais quais validade, cogência e presunção de constitucionalidade, os juristas evitam o assunto do processo legislativo ou, pelo menos, consideram que ele não tenha muito o que acrescentar para a teoria do direito.

Wintgens (2012, p. 2) atribui essa falta de interesse pela atividade legislativa às longas décadas de legalismo na teoria do direito. A lógica do legalismo implica compreender a lei como resultado de um ato de soberania. Tudo que acontece em um contexto de produção legislativa fica escondido atrás do véu da soberania e tudo que acontece no contexto da execução das leis fica escondido atrás do véu da legalidade.

Essa linha de pensamento desestimula qualquer reflexão teórica sobre melhorias na atividade legislativa ou formas diferentes de regulação da sociedade. Ora, por esse raciocínio, “as leis vêm da soberania; elas são válidas ou inválidas; se são válidas, devem ser obedecidas; o estado tem a legitimidade para coagir aqueles que desobedecem. Nesse cenário, questões sobre a eficácia, a eficiência e a aceitabilidade racional da lei não são postas” (Wintgens, 2012, p. 2).

O autor rejeita essa perspectiva e propõe um resgate da legisprudência, teoria que volta

as suas atenções para o processo racional de produção das leis¹.

Para desenvolver essa teoria, Wintgens (2012, p. 3-6) constrói uma crítica que tem a ver com a forma como são compreendidos os conceitos de sujeito, racionalidade e liberdade no legalismo, qual seja, fora de um contexto de participação. Para o autor, a legisprudência como teoria gravita em torno de uma nova perspectiva desses três conceitos.

O conceito de sujeito, por exemplo, não deve ser formulado a partir de uma visão solipsista, mas de uma perspectiva que reconhece o papel da interação social para a formação da subjetividade. A articulação entre o eu e a interação com os outros é que forma o indivíduo.

Na mesma linha, quando se fala em racionalidade, deve-se pensar não em um conceito de racionalidade cartesiana, a-histórica e descontextualizada. A racionalidade que se propõe está mais relacionada à argumentação, que encontra o seu fundamento em premissas consideradas razoáveis em um determinado contexto.

Por fim, há a forma de ver a liberdade. Wintgens (2016, p. 7-9) explica que a legislação é responsável por produzir leis que guiam a conduta dos indivíduos e, portanto, impactam na sua liberdade. Desse modo, qualquer teoria da legislação precisa considerar a ideia de liberdade. Seguindo o mesmo raciocínio que desenvolveu para as ideias de sujeito e racionalidade, o autor também defende uma conceituação de liberdade que considere o contexto. Além disso, faz uma diferenciação entre concepções *de* liberdade (concepções do próprio indivíduo baseadas na autonomia moral do sujeito social) e concepções *sobre* liberdade (concepções de outras pessoas a quem o indivíduo se submete).

Wintgens (2012, p. 6) defende que os sujeitos devem ser levados a sério do ponto de vista moral, sobretudo quanto à sua capacidade de ter suas próprias concepções de liberdade. Em vista disso, os legisladores deveriam fornecer argumentos para justificar a razão pela qual as suas concepções de liberdade têm prioridade sobre as concepções individuais de liberdade dos sujeitos.

A legisprudência propõe uma interpretação contextual dos conceitos de sujeito, racionalidade e liberdade para destacar o papel da razão prática no ato de legislar. Para isso, Wintgens (2012, p. 4) faz também uma distinção entre legitimidade e legitimação do contexto de produção legislativa. Legitimidade é o aspecto a-contextual da norma, que é considerada

¹ Wintgens (2012, p. 1) coloca algumas questões de interesse da legisprudência: De onde vêm as leis? Quais as premissas de uma teoria que considera a lei apartada da política? O que significa dizer que o legislador está vinculado pelas regras constitucionais no processo legislativo? A Constituição é feita de regras a serem seguidas pelo legislador ou elas exercem apenas o papel de programa político?

racional apenas pelo fato de ter sido editada no exercício da soberania. De outro lado, a legitimação é o processo por meio do qual os editores das normas – soberanos, nesse contexto – fornecem razões para justificar porque é mais racional organizar a liberdade dos sujeitos segundo aquelas normas do que segundo formas de regulação própria dos indivíduos.

Neste sentido, uma das premissas da jurisprudência é separar a legislação como produto da legislação como processo. Vendo a legislação como um processo e tendo a liberdade como um princípio estruturante, é possível, de acordo com o autor, extrair alguns princípios da legislação racional, que, por sua vez, podem ser concretizados na forma de deveres do legislador.

Essa linha de raciocínio encontra fundamento na própria ideia de Estado de direito. O governo das leis – e não governo dos homens – implica a compreensão de que os cidadãos não devem estar sujeitos politicamente à vontade dos governantes, mas de regras previamente definidas segundo parâmetros aceitos dentro de uma cultura. Assim, pode-se dizer que o poder de tomar decisões que vinculam a coletividade deve também estar sujeito a determinadas exigências, entre as quais “a obrigação moral de dar razões para opções legislativas” (Nascimento, 2023, p. 337).

Diz-se moral porque, a rigor, não é possível falar em dever jurídico de justificar as opções legislativas. Em outras palavras, a ausência de justificativa de uma lei não implica a sua invalidade. Como explica Roberta Simões Nascimento (2023, p. 339), “o desenvolvimento da nossa tecnologia jurídica não alcança a tachar de inconstitucional uma lei por falta (ou déficit) de justificação”².

Essa circunstância não diminui a importância do estudo da dinâmica de produção das leis, porque, nos Estados de direito, é legítimo exigir leis justas e há uma expectativa de que os tomadores de decisões mostrem as razões pelas quais certas opções eram melhores que outras dentro de um determinado contexto.

Pensando em Estados constitucionais, os constrangimentos à discricionariedade dos legisladores são ainda maiores. Isso porque as decisões passam a estar limitadas pelo próprio texto constitucional e vinculadas à proteção de direitos fundamentais. Nas palavras de Roberta Simões Nascimento (2021, p. 13-14):

² Uma reflexão sobre essa questão pode ser encontrada em Nascimento, Roberta Simões. A validade jurisprudencial, o erro logístico e o juiz de garantias. **Conjur**, 27 de junho de 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jun-27/fabrica-leis-validade-legisprudencial-erro-logistico-juiz-garantias/>. Acesso em: 7 jan. 2024.

[...] embora os legisladores tenham relativa discricionariedade para determinar fins e escolher meios, não podem contrariar a Constituição (por exemplo, fixar fins por ela proibidos), nem deixar de cumprir o dever por ela imposto no sentido de regular, proteger e promover os direitos fundamentais e políticos, bem como outros valores e princípios extraíveis do texto constitucional. Além disso, a margem de liberdade de que gozam os legisladores não é a mesma em todas as situações e varia conforme as disposições da própria Constituição.

Ainda quanto à atuação dos legisladores dentro de um Estado Constitucional, também é possível afirmar que deles se passa a pedir a apresentação de razões, isto é, que as decisões legislativas passem a ser justificadas, com vistas a demonstrar, especialmente, que não são arbitrárias e que são proporcionais, tendo em consideração, precisamente, o contexto fático em que as decisões foram tomadas e a respectiva demarcação dos problemas jurídicos, sociais ou econômicos que com elas se pretendia resolver. Trata-se da lógica de que leis racionais são leis arrazoadas, no sentido de que tenham razões em sua defesa.

Sobre o ponto, Jan Sieckmann (2019, p. 107-109) argumenta que a legislação, em um Estado constitucional, consiste, em grande extensão, na própria implementação da Constituição. Por implementação, deve-se compreender não apenas a mera aplicação das normas constitucionais, mas o processo criativo de estabelecer as normas de acordo com a ponderação dos princípios constitucionais. Para o autor, 1) o direito constitucional inclui não apenas a aplicação direta da norma, mas também ideais que servem de balizas para a ponderação de princípios, 2) o legislador é o primeiro destinatário da exigência de ponderação de princípios constitucionais e 3) a interpretação de direitos fundamentais como princípios e a ponderação destes com outros princípios são exigências da democracia.

O legislador, sendo o primeiro destinatário dos mandamentos constitucionais, faz determinadas escolhas, o que exige uma ponderação inicial entre princípios, valores e ideais. Essa ponderação inclui responder a perguntas tais como: por que regulamentar via legislação este fato da vida e não outro? Por que priorizar este valor e não outro valor concorrente? De que modo é possível legislar para alcançar determinado objetivo constitucional sem impedir a implementação de outros objetivos constitucionais?

Em democracias constitucionais, a justificação é um instrumento de legitimação não apenas das decisões judiciais e administrativas, mas também das escolhas legislativas. O paradigma de Estado constitucional e republicano atrai o dever de prestação de contas e o poder (popular) de exigir justificação para o comportamento dos tomadores de decisão. Mesmo aqueles legitimados a decidir os rumos do país não dispõem de poderes ilimitados para fazê-lo. É legítimo esperar que o façam de acordo com a Constituição e explicitem suas razões.

Se essas premissas são aceitas para a atividade de legislar ordinariamente (leis ordinárias e complementares), isto é, para dar concretude aos mandamentos constitucionais, deveriam ser levadas ainda mais a sério se a atividade legislativa for a de emendar uma Constituição. Alterar

uma Constituição envolve uma decisão política de grande peso, uma vez que interfere nos projetos e valores mais caros a uma sociedade.

No caso brasileiro, a própria Constituição estabelece mecanismos para dificultar a sua alteração, demandando quórum e procedimentos especiais para esse propósito (três quintos dos membros das duas casas do Congresso Nacional e aprovação em dois turnos em cada casa). Além disso, exige-se que a alteração não afronte nenhum dos dispositivos imutáveis da Constituição Federal (cláusulas pétreas).

Modificar dispositivos constitucionais não é (ou ao menos não deveria ser), portanto, algo trivial. Compreender as razões de mudanças dessa magnitude é algo que interessa não apenas à ciência política, mas também ao Direito, se compreendido “não unicamente como um conjunto de normas, mas como uma prática social com a qual se visa alcançar certos fins e valores” (Nascimento, 2023, p. 343). Jogar luzes à dinâmica parlamentar de produção normativa parece, nesse sentido, fazer parte dessa concepção mais ampla do Direito.

Os parlamentos são instituições ora adversariais, ora cooperativas, que lidam constantemente com desacordos. Esses desacordos, contudo, tendem a ser ignorados no estudo sobre autoridade e interpretação das legislações, quando, na verdade, esses traços de diversidade e poligonia deveriam ser cruciais para a compreensão de um esquema mais amplo do direito (Waldron, 2005).

É verdade que o discurso legislativo segue uma lógica diferente das outras formas do discurso jurídico, como o judicial. O jogo político tem as suas próprias condicionantes e regras. Além disso, os parlamentares gozam de legitimidade democrática, o que também lhes dá maior margem de conformação. Contudo, uma certa medida de transparência em relação às razões que os levam a escolher determinados valores e não outros, escolher regular certos fatos sociais e não outros, é sem dúvida um passo para um maior amadurecimento institucional e possibilidade de escrutínio popular.

Reconhecer as potencialidades do estudo da formação das leis não implica necessariamente abraçar uma visão idealizada do processo legislativo. Aliás, o excesso de idealização da atividade dos legisladores é uma crítica que pode ser feita a grande parte das teorias da legislação, que por vezes acabam por exigir dos legisladores uma espécie de hiper-racionalidade ou virtudes sobre-humanas.

Nesse contexto, Roberta Simões Nascimento (2023, p. 341) sugere que sejam desenvolvidos mais estudos que visem à construção de uma teoria mais realista, que não se

limite a elementos abstratos, mas se valha de análises de propostas legislativas em concreto, de modo a investigar os elementos argumentativos, bem como os estratégicos.

Para esse propósito, os debates legislativos (registrados em atas, notas taquigráficas etc.) podem ser considerados boas fontes de análise da justificação das leis e de melhor compreensão das normas e das escolhas políticas mais relevantes de um país.

Em síntese, conclusões mais robustas sobre a capacidade justificatória dos debates legislativos dependem de mais estudos empíricos sobre as discussões que acontecem no parlamento. Além disso, uma teoria mais realista não pode se furtar de observar as estratégias utilizadas pelos parlamentares para a aprovação das leis, aqui entendidas como os comportamentos (discursivos, mas também de outros, como o silêncio) que os legisladores utilizam para fazer valer suas posições.

Essa pesquisa insere-se nesse contexto, na medida em que propõe a análise da dinâmica de discussão e aprovação de uma proposta de emenda constitucional no parlamento brasileiro (uma proposição legislativa em concreto, portanto), sob as perspectivas da argumentação que foi desenvolvida ao longo dos debates parlamentares e do comportamento estratégico adotado pelos legisladores naquele contexto. Pretende-se, com isso, contribuir com conclusões empíricas para uma teoria mais realista da legislação e argumentação legislativa.

Compreende-se que, para a investigação proposta, aportes das teorias da argumentação jurídica podem ser muito úteis. Por essa razão, o próximo tópico será dedicado a reflexões sobre o uso de modelos de análise pensados por autores das teorias da argumentação jurídica *standard*, e, em seguida, à apresentação de aportes metodológicos construídos especificamente para a análise de argumentações legislativas.

No último tópico deste Capítulo 1 serão feitas considerações sobre as escolhas metodológicas da pesquisa. Pretende-se justificar a opção pelo modelo de análise desenvolvido por Oliver-Lalana, bem como a atenção que será dada aos momentos de fala, aos elementos retóricos e dialéticos dos discursos parlamentares.

1.2 ANÁLISES EMPÍRICAS DE ARGUMENTAÇÕES LEGISLATIVAS: CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

1.2.1 Reflexões sobre as vantagens e desvantagens do uso de modelos de análise em estudos empíricos sobre argumentação jurídica

Como argumentado no tópico anterior, jogar luzes às dinâmicas parlamentares e

compreender as razões para as escolhas legislativas são atividades da maior relevância para o Estado de direito. Nesse sentido, a análise da dimensão argumentativa da atividade parlamentar pode ser um caminho frutífero para investigações empíricas direcionadas a esse propósito.

Este tópico será dedicado a introduzir algumas possibilidades metodológicas para a condução de análises empíricas de argumentações legislativas. Antes, porém, importa fazer algumas considerações sobre as vantagens e as desvantagens do uso de modelos para a análise de argumentações jurídicas.

Como explica Cláudia Roesler (2018, p. 28), os modelos de análise e avaliação de argumentações jurídicas estão intimamente relacionados ao desenvolvimento da teoria da argumentação jurídica qualificada como *standard*. O movimento que passou a ser conhecido dessa forma teve início no final dos anos 1970, com publicações de autores como Robert Alexy (1983), Neil MacCormick (1978) e, mais tarde, Aulis Aarnio (1991), Aleksander Peczenik (1983) e Manuel Atienza (1991).

Embora tivessem o interesse no discurso jurídico de modo geral, o foco dos autores passou a ser especificamente o discurso judicial. Assim, a teoria da argumentação jurídica passou a se concentrar, “em larga medida, nas possibilidades argumentativas dos casos difíceis” e a se empenhar no estabelecimento de “parâmetros de racionalidade suficientes para definir uma decisão como justificada” (Roesler, 2018, p. 30).

Nesse contexto, modelos de análise e avaliação passaram a se apresentar como ferramentas úteis de reconstrução e compreensão de argumentos (na fase de análise) e, posteriormente, avaliação (para que se possa afirmar se, de acordo com determinados critérios, a decisão judicial está devidamente justificada e é racional)³. Nas palavras de Roesler (2018, p. 31-32):

Faz todo o sentido que as teorias da argumentação consideradas *standard* façam grandes esforços para oferecer modelos de análise que permitam reconstruir o percurso de uma decisão judicial, aquilo que poderíamos metaforicamente chamar a sua “anatomia” ou seu “retrato”, mas também desejem nos dar critérios de avaliação que permitam dizer quais são as melhores decisões, as mais bem justificadas e as mais racionais no sentido antes mencionado. Esses critérios dependem diretamente da aceitação do Direito como prática social orientada por valores morais e políticos e funcionam *a priori* para a construção de boas argumentações e *a posteriori* para a sua aferição, permitindo que os participantes da prática possam desenvolver mecanismos para orientar suas discussões e presumivelmente melhorar suas práticas.

³ Um aprofundamento e a utilização prática de modelos de análise pode ser encontrada em: ROESLER, Claudia; HARTMANN, Fabiano; REIS, Isaac (org.). **Retórica e argumentação jurídica: modelos em análise**. Curitiba: Alteridade, 2018.

Nesse sentido, pode-se inferir que a primeira vantagem de investigar a dimensão argumentativa de um discurso jurídico a partir de um modelo de análise é ter uma espécie de “estrutura” por meio da qual se obtém uma reconstrução do percurso argumentativo e os diversos elementos que dele fazem parte, que podem ser formais, materiais e pragmáticos (Atienza; Losada, 2009, p. 17).

Refletindo sobre um método para a análise de uma argumentação judicial, Atienza (2013, p. 101) explica que um modelo pode se basear, por exemplo, na lógica formal clássica, como o de Alexy. Considera, contudo, uma opção insuficiente para argumentações mais complexas, porque não dá conta do fluxo argumentativo, tampouco da força que cada argumento tem para o contexto geral. Conclui, assim, que a melhor alternativa parece ser uma que incorpore a perspectiva pragmática da argumentação, por considerar a possibilidade mais completa e menos reducionista, uma vez que permite “dar conta também de elementos formais e materiais da argumentação” (Atienza, 2013, p. 101).

Nesse sentido, inspirado no modelo de Toulmin⁴, o autor propõe um método que pretende abarcar tanto o “aspecto inferencial – a passagem de uns argumentos a outros – quanto os tipos de enunciados (a natureza das premissas e seu conteúdo proposicional) e os diversos atos de linguagem que são levados a cabo em cada um desses passos” (Atienza, 2013, p. 102)⁵.

Embora não seja o propósito deste trabalho descrever métodos de análise de argumentação judicial, há um ponto relevante que se pretende destacar: modelos como o de Atienza, que pretendem jogar luzes a elementos também materiais e pragmáticos (não apenas formais) do percurso argumentativo, podem ajudar com ferramentas úteis – sobretudo na fase descritiva – no mapeamento de elementos comuns da prática jurídica em um determinado contexto.

Os percursos de investigações empíricas que se valem dessas ferramentas (não apenas da parte esquemática do modelo, mas de outros elementos, como perguntas críticas, identificação de argumentos que foram mais relevantes para a discussão etc.) podem ser replicados por outros pesquisadores, o que parece ser mais uma vantagem do seu uso.

Os modelos, por outro lado, não são completos. Caso se tente abarcar muitos elementos,

⁴ Uma explicação didática sobre o modelo de Toulmin pode ser encontrada em: CARVALHO, Angelo Gamba Prata de. O esquema de Toulmin e a análise argumentativa de decisões judiciais: perspectivas a partir e além de “Harry nasceu nas Bermudas”. In: **Retórica e argumentação jurídicas: modelos em análise**. ROESLER, Cláudia, HARTMANN, Fabiano; REIS, Isaac (org.). Curitiba: Alteridade, 2018.

⁵ Um detalhamento desse modelo pode ser visto em: ATIENZA, M.; LOZADA Prado, A. **Cómo analizar una argumentación jurídica**. Quito: Cevallos Librería Jurídica, 2009.

corre-se o risco de criar modelos muito complexos, excessivamente longos e de pouca utilidade prática. Optar pelo uso de um modelo de análise implica deixar de lado elementos que talvez sejam importantes para a dinâmica argumentativa, circunstância que parece se apresentar como a maior desvantagem dessa opção. Trata-se, portanto, de uma escolha que deve se adequar aos objetivos da pesquisa, após o sopesamento dessas variáveis.

De todo modo, ainda que se opte pela escolha de um modelo de análise, pesquisas empíricas que tenham por objeto o percurso de uma argumentação legislativa encontram uma dificuldade a mais. Como visto anteriormente, a maior parte dos modelos de análise desenvolvidos no contexto das teorias da argumentação *standard* se aplicam às decisões judiciais e “os instrumentos conceituais elaborados nas últimas décadas pela teoria da argumentação jurídica não são aptos, por si sós, a dar conta da argumentação legislativa” (Atienza, 2013, p. 176-177).

De fato, o percurso, a dinâmica argumentativa, o ambiente, a quantidade de interlocutores, o auditório, todos são aspectos que se diferenciam nos contextos legislativo e judicial. Assim, a análise de argumentações legislativas demanda ferramentas que levem em conta as suas particularidades.

Felizmente há construções nesse sentido. O próprio Manuel Atienza (1989; 2019) propôs um modelo de análise e avaliação para argumentações legislativas, assim como A. Daniel Oliver-Lalana (2022). De outro lado, há contribuições relevantes que não se apresentam exatamente como modelos, mas apresentam elementos ricos de análise, como as de Constanza Ihnen Jory (2017) e Roberta Simões Nascimento (2019).

Tendo em vista que essa investigação pretende abordar os debates parlamentares de forma mais realista – e menos idealizada – as contribuições que mais parecem ser úteis a esse objetivo são as de A. Daniel Oliver-Lalana e Roberta Nascimento, como ficará mais claro posteriormente. Apesar disso, seja pela sua relevância para os estudos sobre argumentação legislativa, seja pela sua clara influência nos desenvolvimentos teóricos posteriores, entende-se pertinente abordar também o modelo de análise proposto por Manuel Atienza.

1.2.2 O modelo de análise de Manuel Atienza para argumentações legislativas

Atienza, em um primeiro momento, com vistas a apresentar técnicas para potencializar a qualidade da prática legislativa, propôs um modelo que se baseia em cinco níveis de

racionalidade⁶. O primeiro se refere à racionalidade comunicativa ou linguística (R1), o segundo, à racionalidade jurídico-formal (ou sistemática) (R2)⁷, o seguinte diz respeito à racionalidade pragmática (R3), o quarto, à racionalidade teleológica (R4) e o quinto, à racionalidade ética (R5) (Atienza, 1989 p. 385-403). Posteriormente, acrescentou um nível de metarracionalidade, que se refere à ideia de razoabilidade e conecta os demais.

A finalidade precípua da atividade legislativa em termos comunicativos ou linguísticos (R1) é obter uma comunicação fluida das mensagens normativas. Nesse sentido, uma lei poderia ser considerada irracional do ponto de vista de R1 caso fracassasse como ato comunicativo. Como as dificuldades comunicativas podem ser muitas (defeitos sintáticos, obscuridades semânticas, linguagem excessivamente técnica), as leis costumam não atender plenamente a esse nível. Pensando a ideia de racionalidade como critério de correção a ser buscado, aprimorar a legislação sob uma perspectiva comunicativa exige do redator conhecimentos de linguística, lógica e até mesmo de psicologia cognitiva.

O nível de racionalidade jurídico-formal (R2) tem como premissa a ideia de ordenamento jurídico, compreendido como um conjunto de normas validamente estabelecidas e estruturadas em um sistema. Uma lei é racional sob o aspecto de R2 se, e na medida em que, se adequa às normas pré-existentes e contribui para um sistema sem lacunas, contradições e redundâncias. Em sentido contrário, a lei seria irracional caso provocasse uma erosão na estrutura do ordenamento jurídico, por introduzir elementos alheios à lógica do sistema ou contrários às boas práticas de técnica legislativa. Para incrementar a qualidade da lei do ponto de vista de R2 seria conveniente que se elaborasse diretrizes legislativas e que fossem promovidas oficinas técnicas. Ademais, além dos conhecimentos de dogmática jurídica, os editores das leis se beneficiaram de conhecimentos de Direito comparado, Teoria Geral do Direito e lógica jurídica.

A racionalidade pragmática (R3) refere-se à adequação da conduta dos destinatários ao que determina a lei. O propósito do texto legislativo não é ser apenas texto, mas também ação. Em outras palavras, uma lei atende ao nível de racionalidade R3 se, e na medida em que, influencia o comportamento humano. O déficit de eficácia pode acontecer por diversas razões,

⁶ Como explica Roberta Nascimento (2018, p. 157-198), o termo racionalidade é utilizado nesse contexto como critério de correção. Os níveis de racionalidade são pensados como critérios normativos para a argumentação legislativa.

⁷ Em textos mais maduros, Atienza altera a nomenclatura de “racionalidade jurídico-formal” para “racionalidade sistemática” por entender que esta expressão reflete melhor o fato de que R2 se relaciona não apenas com as regras presentes em um ordenamento, mas também a valores e princípios que o orientam.

como falta de sanções adequadas ou falta de cobertura financeira. Para incrementar a qualidade da lei sob um ponto de vista de eficácia, Atienza sugere técnicas oriundas de disciplinas como a ciência política, a psicologia e a sociologia.

Sob a perspectiva da racionalidade teleológica (R4), uma lei é considerada irracional se não produz os efeitos previstos ou, ainda, se produz efeitos não previstos e indesejáveis. Uma lei é criada para produzir determinados fins sociais, que podem estar relacionados à eficiência econômica, à redução das desigualdades, à melhoria de condições sanitárias, à melhoria da educação da população, entre outras finalidades. Para que alcance os fins desejados, a edição da lei deverá contar com aportes da sociologia, da análise econômica do Direito, das teorias da implementação etc. Atienza adverte que o fato de o Direito perseguir determinados fins não os torna justificados por si. Na verdade, a justificação última deve ser uma justificação ética.

Por fim, o autor explica o conceito de racionalidade ética (R5). A premissa do conceito R5 é que o ordenamento jurídico é construído com base em um sistema ético. Logo, os fins, as ideias e o texto da lei devem estar em consonância com o sistema ético que funciona como paradigma em uma sociedade. Nesse sentido, uma lei é irracional se não está justificada eticamente (prescreve comportamentos imorais ou persegue finalidades ilegítimas, por exemplo). Embora atravesse todos os outros níveis, a racionalidade ética tem uma função mais negativa do que construtiva, uma vez que não há técnicas legislativas específicas para incrementar a qualidade desse nível.

Em textos posteriores (Atienza, 2004, p. 100), o autor acrescenta um sexto nível, o da razoabilidade, que serve para conectar todos os demais, na medida em que avalia o grau de equilíbrio geral da lei a partir da interação entre os níveis anteriores (inclusive a possibilidade, nos casos concretos, de menor ou maior satisfação de um nível para maximização de outro, por exemplo).

Demonstrar como cada modelo ou ideia de racionalidade constrói os elementos da atividade legislativa, expondo as disciplinas que possuem um papel orientativo e outras, que possuem caráter meramente auxiliar, faz parte do que Atienza (1997, p. 53-57) chama de análise interna da legislação. Ao lado desse tipo de análise, há também uma de caráter externo, que se propõe a mostrar como se relacionam os níveis de racionalidade entre si (estática legislativa) e como essas noções de racionalidade podem ser combinadas para dar conta do processo real da legislação (dinâmica legislativa).

Ao tratar de estática legislativa, o autor aborda especialmente as possíveis hipóteses de

conflito entre os níveis de racionalidade, apontando situações em que uma medida legislativa pode ser racional em um dos níveis e irracional em outros. Um exemplo é o de legislações simbólicas, isto é, leis que não são feitas para serem cumpridas ou para não produzir os efeitos declarados. Em casos assim, é comum que haja propositalmente obscuridades linguísticas (irracionalidade linguística) para que se obtenha a racionalidade pragmática ou teleológica.

No mesmo sentido, é possível que os valores de liberdade, igualdade e justiça (relacionados a R5) entrem em conflito com clareza e precisão (R1) no momento de edição de uma lei. Isso acontece, por exemplo, nos casos em que se deixa grande margem de discricionariedade ao órgão julgador por meio de enunciados de linguagem imprecisa. Em todos esses casos, R1 se submete aos outros níveis “maiores” (R3, R4 e R5).

Das possíveis situações de conflito entre os níveis de racionalidade, as mais relevantes do ponto de vista material são as que envolvem as racionalidades pragmática, teleológica e ética. Aliás, em *Contribución a una teoría de la legislación* (1997), Atienza dedica um capítulo inteiro para tratar especificamente de R3 e R4, níveis em que a sociologia do Direito tem grande destaque e oferece alternativas para incrementar os níveis R3 e R4 na legislação.

De todo modo, quanto às situações de conflito, uma lei pode ser considerada racional do ponto de vista pragmático e não o ser de uma perspectiva teleológica. Basta pensar na situação em que os destinatários cumprem os mandamentos da lei, mas ainda assim ela não produz os efeitos declarados ou desejados. Da mesma forma, uma lei pode preencher os requisitos de racionalidade de R3 e R4, mas não o de R5. Isso porque o cumprimento das leis e o alcance dos objetivos sociais estabelecidos por ela são questões independentes da sua justificação moral. Na verdade, “a concepção de ética que se eleja determina o emprego de técnicas legislativas e o desenvolvimento do próprio processo legislativo, uma vez que a ética estabelece os limites do seu funcionamento” (Atienza, 1997, p. 63).

A outra perspectiva de interesse na análise externa, a dinâmica do processo legislativo, procura dar conta do percurso legislativo, desde a seleção de um problema social até o exame da adequação e dos efeitos da norma na vida social. Atienza (1997, p. 66-71), partindo de modelos de Noll, Wroblewski, Van der Velden e Losano, propõe um esquema que abrange as fases pré-legislativa, legislativa e pós-legislativa, indicando as operações, as finalidades, os conhecimentos e técnicas necessários e os níveis de racionalidade preferencialmente implicados em cada fase.

Nesse ponto, o autor direciona as suas preocupações tanto para as fases pré-legislativa

e legislativa, buscando fornecer elementos para o aprimoramento da prática legislativa, quanto para a fase pós-legislativa, oferecendo ferramentas para a análise e avaliação de medidas legislativas prontas.

Aqui, o sentido empregado pelo autor em relação ao conceito de “níveis de racionalidade” parece ter leves variações nos diferentes contextos.

Em algumas situações, a expressão “nível de racionalidade” parece equivaler a uma categorização de razões. Assim, ao afirmar, por exemplo, que na fase pré-legislativa os níveis de racionalidade mais implicados são R4 e R5, quer-se dizer que se articulam mais argumentos que podem ser classificados, pelo seu conteúdo, como teleológicos e axiológicos. Nesse sentido, os níveis de racionalidade têm uma função mais descritiva.

De outro lado, Atienza também apresenta formas de incremento da qualidade das razões, isto é, caminhos de aprimoramento da racionalidade dos argumentos em cada um dos seus níveis, especialmente ao indicar quais áreas de conhecimento deveriam ser exploradas em cada fase legislativa para o alcance desse fim. Aqui, os níveis de racionalidade parecem ganhar uma conotação mais normativa.

Na fase pós-legislativa, os níveis de racionalidade podem ser utilizados para avaliar a qualidade da medida legislativa, isto é, indicar se a lei satisfaz ou não o que se compreende por racionalidades linguística, jurídico-formal (sistemática), pragmática, teleológica e ética. Nesse caso, o uso da tipologia também é normativo.

Essa distinção não está sempre clara, sobretudo porque Atienza, ao analisar argumentações legislativas empiricamente, parece aglutinar, em certa medida, as perspectivas analíticas e avaliativas⁸.

De todo modo, o mais relevante é que o autor buscou relacionar conceitos da teoria da legislação com conceitos da teoria da argumentação legislativa. Nesse sentido, aprimorou, ao longo dos anos, os elementos que compunham o seu modelo, de modo a levar em consideração a tipologia de razões legislativas⁹, os momentos da discussão (fases do processo legislativo), a dinâmica argumentativa (dialética) e os aspectos retóricos (no sentido de retórica estratégica) dos debates, para então sugerir os seguintes passos para a análise e a avaliação de uma medida

⁸ Um exemplo pode ser encontrado em: ATIENZA, Manuel. *Legislation and Argumentation: Towards a Model for the Analysis of Legislative Reasoning*, In: OLIVER-LALANA, Ángel Daniel (ed.). **Conceptions and Misconceptions of Legislation**. Heidelberg: Springer, 2019.

⁹ Atienza explica que os cinco tipos de razões (linguísticas, sistemáticas, pragmáticas, teleológicas e axiológicas) não são exaustivos. A análise pode refinar e detalhar os tipos de razões e incluir outras subclassificações (por exemplo, incluir uma subclasse de razões autoritativas ou razões institucionais). De todo modo, os cinco tipos que propõe têm um papel orientativo geral.

legislativa (Atienza, 2019, p. 200-201):

1. Identificar as circunstâncias em que a lei foi submetida ao parlamento. Em suma, deve-se buscar a explicação sobre o estado de coisas que exigiu a intervenção legislativa e a definição do problema a ser resolvido;
2. Identificar os pontos mais relevantes para a discussão e classificá-los segundo as cinco categorias de razões;
3. Identificar as razões favoráveis e contrárias a esses pontos principais, apresentadas por todos os parlamentares ou todos os partidos participantes das discussões;
4. Representar os resultados das etapas anteriores de modo a detalhar cada parte dos argumentos (utilizando representação gráfica, se necessário);
5. Examinar detalhadamente os argumentos que desempenharam um papel central para o debate. Nesse ponto, devem ser feitas perguntas críticas.
6. Identificar os elementos dialéticos da discussão, levando em consideração que só se tem acesso à parte pública da deliberação e que o diálogo pode, muitas vezes, ser substituído por uma série de monólogos;
7. Identificar os elementos retóricos (papel da opinião pública, características do orador e da audiência, estratégias do discurso);
8. Identificar e analisar as falácias que surgem dos discursos;
9. Avaliar se, e em que medida, a lei está devidamente justificada sob as perspectivas linguística, sistemática, pragmática, teleológica e axiológica, considerando os argumentos que foram articulados para fundamentá-la.

Trata-se de metodologia de fácil compreensão, mas a sua execução exige alguns cuidados, como adverte o próprio autor. Cabe o alerta de que raramente os debates acontecem de forma linear, portanto a identificação dos argumentos centrais para a discussão exige atenção redobrada do leitor. Além disso, as tarefas de propor perguntas críticas e identificar as falácias exige um conhecimento prévio do contexto e de aspectos particulares da medida que está em discussão.

Uma crítica que se pode fazer ao modelo tem a ver com o tratamento que dá às estratégias e, de modo geral, aos “elementos retóricos” dos debates parlamentares, que afastariam a argumentação legislativa do discurso racional. Roberta Simões Nascimento (2021, p. 173) explica que, para Atienza, “o aspecto retórico da argumentação legislativa traria elementos de ‘irracionalidade’ [...], na medida em que para alcançar acordos [...] lança-se mão

de [...] técnicas publicitárias, em detrimento dos argumentos de caráter ‘racional’”. A autora segue explicando o seguinte:

Inicie-se, por exemplo, com os próprios conceitos de “racionalidade” e “racionalidade legislativa”. Falar em racionalidade sem mais é como nada dizer. Fora de um contexto, e um contexto nunca será igual ao outro, essa palavra tem significados tão amplos, que se torna esvaziada e a racionalidade se converte em um compromisso conceitual abstrato. Por seu turno, definitivamente, os estudos sobre as “peculiaridades da racionalidade legislativa” merecem maior continuidade.

Manuel Atienza ensaia diferenciar “racionalidade” e “razoabilidade”, explicando que ambas têm “conteúdo variável”, e envereda por outro caminho, notadamente influenciado pelo raciocínio judicial, não pelo legislativo. E de fato deve-se reforçar que tais digressões sobre esses conceitos não constam de seus escritos sobre a teoria da legislação e da racionalidade legislativa.

[...]

Como se vê, seria preciso fazer uma releitura desses conceitos [de racionalidade e razoabilidade] no âmbito legislativo. A racionalidade na atividade legislativa não é a da filosofia tradicional, de uma racionalidade lógico-matemática, formal, dedutiva. No espectro legislativo, a racionalidade provém sobretudo da “lógica prática”, pragmática, estratégica, argumentativa, o que muitas vezes faz com que se confundam as noções de racionalidade e razoabilidade. Nessa esfera, pode ser difícil traçar uma fronteira entre o razoável e o racional, embora tenha que ficar para outro momento a explicação sobre tais palavras (Nascimento, 2021, p. 190-191).

Essas circunstâncias não diminuem a importância das contribuições de Manuel Atienza para a teoria da legislação e da argumentação legislativa. O modelo de análise proposto pelo autor teve clara influência no desenvolvimento das pesquisas de outros autores, como A. Daniel Oliver-Lalana, como será demonstrado adiante.

Contudo, tendo em vista o objetivo desta investigação de abordar os debates parlamentares de forma mais realista, considerando inclusive os comportamentos estratégicos dos legisladores como parte integrante da dinâmica legislativa – e que não necessariamente a torna irracional –, entende-se que há modelos mais apropriados ao desenvolvimento da pesquisa, como se passa a explicar.

1.2.3 A hipótese do concentrado de A. Daniel Oliver-Lalana

Oliver-Lalana (2013), ao tratar da questão da racionalidade legislativa, pondera que se trata de um conceito que pode variar de acordo com a perspectiva adotada (visão econômica, visão regulatória etc.). O que essa variedade nos ensina é que “racionalidade” na legislação deve ser explicada como um atributo complexo composto por várias dimensões, a ser avaliada de acordo com diversos critérios (formal, procedimental e substancial) ao mesmo tempo.

De todo modo, a racionalidade legislativa sempre se relaciona com um arranjo ideal de

aspectos linguísticos, sistemáticos, instrumentais e axiológicos. Acrescenta, ainda, que a racionalidade legislativa não depende só de se levar em conta certos níveis de justificação, mas também de como eles estão articulados.

Para análise dos argumentos parlamentares, o autor sugere “a hipótese do concentrado”. Em linhas gerais, trata-se de proposta que reconhece a relevância dos materiais públicos produzidos durante o processo legislativo, especialmente aqueles que retratam os debates parlamentares, para a investigação da justificação de uma determinada lei. Isso porque o debate parlamentar, além de ser um momento institucional de apresentação e confrontação públicas de razões pelos representantes eleitos (dotados de legitimidade democrática), ofereceria uma espécie de “concentrado de argumentos”, em que estariam abordados os aspectos mais nucleares e controvertidos da discussão.

Diante de fontes como essas, caberia a reconstrução e análise dos debates legislativos e, a depender da investigação, também a avaliação e crítica da qualidade da deliberação legislativa no parlamento.

Usando como marco teórico a jurisprudência e a teoria da argumentação jurídica, o autor propõe um método de análise e reconstrução que pode ser resumido em quatro pontos: 1. compreender o que são argumentos legislativos; 2. reorganizar as razões que sustentam cada posição conforme um modelo de cinco níveis de justificação; 3. atribuir as razões a cada um dos níveis de justificação legislativa; e 4. assumir que toda medida legislativa persegue um propósito, de modo que as razões instrumentais e as axiológicas estarão presentes em qualquer debate legislativo. O modelo deve dar conta de refletir padrões elementares das razões teleológicas, ao mesmo tempo que conecta instrumentalidade com valores.

A exata compreensão do que são argumentos legislativos é o ponto de partida para que se possa identificá-los em debates, especialmente porque eles podem não acontecer de forma linear. Oliver-Lalana (2022, p. 31) os define como “posições fundamentadas sobre o rascunho de uma medida legal”, ou seja, “qualquer intento de justificar (i.e. defender ou criticar) o conteúdo de uma proposta debatida e possíveis emendas ou propostas alternativas (incluída a inação)”. O autor adverte, ainda, que a investigação deve ser direcionada ao conjunto das deliberações, em ambas as casas legislativas, com uma unidade (um *corpus* integral). Uma visão coletiva dos argumentos permite a identificação de características típicas do debate parlamentar, como a multiagência, a fragmentação e a redundância argumentativa.

Após a reconstrução daqueles argumentos diretamente relacionados com a legislação

em debate (que, por vezes, podem estar fragmentados) e a identificação das questões que são controversas e as que não são, passa-se a organizá-los de acordo com um modelo de cinco níveis de justificação.

Em relação a esse ponto, vale o registro de que os níveis de justificação de que trata Oliver-Lalana (2016, 2022) se baseiam na concepção de racionalidade legislativa de Manuel Atienza. O esquema de níveis é muito semelhante, embora Oliver-Lalana os denomine “critérios de justificação” (J), ao passo que Atienza os considera “níveis de racionalidade”.

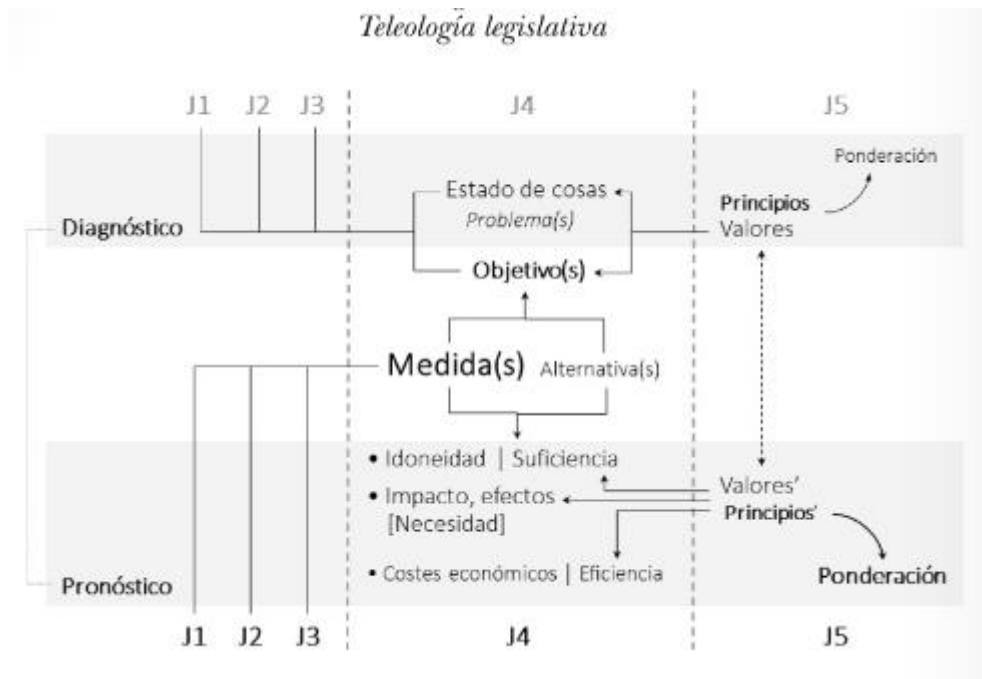
Ao atribuir cada razão a um dos critérios de justificação, forma-se um espectro de argumentos, de modo a demonstrar como as justificativas interagem entre si e que papel têm os critérios de justificação correspondentes. Um exemplo dessa interação é uma possível relação entre argumentos para que prevaleça uma indeterminação linguística na lei (J1) com argumentos para a consecução de algum objetivo legislativo (J4).

De todo modo, o ponto mais relevante de se visualizar um espectro de argumentos é perceber o papel que desempenham as razões dadas pelos parlamentares no debate. O processo de justificação legislativa é dinâmico, e a análise deve dar conta de perceber as sutilezas e particularidades do movimento de dar razões.

O último aspecto de destaque do modelo de análise proposto por A. Daniel Oliver-Lalana (2022, p. 34-39) tem a ver com a estrutura teleológica da justificação. O autor explica que, se toda legislação tem uma finalidade, é de se supor que os argumentos instrumentais (J4) tenham certa centralidade nos debates legislativos. O mesmo se aplica para razões axiológicas (J5), isto é, os valores (constitucionais ou ético-morais) que fundamentam a escolha política. Um modelo de reconstrução e análise de argumentos deve, então, ter a preocupação de relacionar as razões teleológicas com aspectos valorativos. Uma possível forma de fazê-lo é valer-se da ideia de proporcionalidade.

Veja-se a seguinte representação gráfica para o modelo que o autor denomina teleologia legislativa:

Figura 1 - Teleologia legislativa de A. Daniel Oliver-Lalana



Fonte: Oliver-Lalana (2022, p. 36).

Na parte superior do esquema, são organizados os argumentos relacionados à delimitação do problema que reclama a intervenção legislativa. As razões devem ser alocadas de acordo com os critérios de justificação. Argumentos que procuram definir e construir o problema e expressar o objetivo da medida legislativa são razões instrumentais (J4). Em regra, elas estão ligadas a razões axiológicas, isto é, valores que são colocados como determinantes para a intervenção. Esse momento de diagnóstico pode exigir uma ponderação inicial, que não diz respeito ao conjunto de medidas já propostas, mas sobre a própria necessidade de intervir na sociedade por meio da legislação.

A parte de prognóstico envolve a organização dos argumentos que servem para fundamentar as medidas e contramedidas propostas no contexto dos debates parlamentares. Nesse momento, as razões instrumentais (J4) envolvem considerações sobre idoneidade e suficiência da medida legislativa, além dos seus impactos, efeitos, custos econômicos e sociais e eficiência para resolver o problema. Essas razões também estão atreladas às razões axiológicas, e, geralmente, alguma ponderação também é feita (dessa vez em relação aos princípios que fundamentam a medida).

Oliver-Lalana segue a explorar a sua hipótese do concentrado ampliando o enfoque para “um plano qualitativo, onde o propósito não é reconstruir e analisar argumentações legislativas,

mas avaliá-las e criticá-las” (Oliver-Lalana, 2022, p. 39).

A sua proposta para avaliar os debates se estrutura em quatro blocos, quais sejam, o estabelecimento do alcance, da estrutura, da qualidade dialética e da plausibilidade da justificação legislativa reconstruída a partir das deliberações parlamentares. Esses blocos conectam-se entre si e estão ordenados em ordem crescente de complexidade avaliativa.

A ideia de alcance está relacionada com a amplitude e com a profundidade do debate. Ao estabelecer o espectro de argumentos articulados pelos parlamentares, é possível visualizar a amplitude do debate, isto é, a variedade de razões que foram colocadas pelos deputados e senadores, além de alternativas, ponderações e até outros temas pertinentes, e a profundidade das discussões (nível de detalhe dos argumentos, diferentes pontos de vista, recurso aos saberes dos especialistas). Essas circunstâncias são indicativas de um maior ou menor valor justificatório da argumentação legislativa, se se considerar que debates mais amplos e profundos tendem a indicar maior preocupação dos parlamentares com a legitimidade de suas decisões. O alcance, nesse sentido, “pode servir como indicador elementar de responsabilidade legislativa e operar, portanto, como parâmetro avaliativo básico” (Oliver-Lalana, 2022, p. 50).

O segundo bloco ou etapa avaliativa exige que se compreenda a estrutura profunda da argumentação legislativa. Nesse ponto, o autor recorre à distinção feita por Wróblewski entre as justificações interna e externa das decisões judiciais e propõe os conceitos de justificação legislativa interna e justificação legislativa externa. Para dar conta de montar um modelo que permita a avaliação da justificação legislativa interna, propõe valer-se do esquema de teleologia legislativa (Figura 1) como referência para especificar um padrão típico de fundamentação teleológica para o contexto de argumentação legislativa (uma estrutura inferencial que conecte premissas legislativas às conclusões). Veja-se a representação gráfica do modelo:

Figura 2 - Esquema argumentativo de justificação legislativa de A. Daniel Oliver-Lalana

Esquema argumentativo de justificación legislativa

- (P1) El parlamento debe legislar para mejorar el estado de cosas o situación S_0
 - (P1a) Existe la situación S_0 , definida por los hechos $H_1 \dots H_n$
 - (P1b) La situación S_0 ($H_1 \dots H_n$) afecta negativamente a los valores [o principios] constitucionales $V_1 \dots V_n$ [Prin₁ ... Prin_n]
 - (P1c) Una intervención legislativa sobre S_0 ($H_1 \dots H_n$) en este momento está justificada
 - (P2) La intervención legislativa propuesta [disposición D, medida M] persigue el objetivo u objetivos $O_1 \dots O_n$ basado(s) en los valores constitucionales $V_1 \dots V_n$ [principios Prin₁ ... Prin_n] y pretende alcanzar la situación S_1 , definida por los hechos $H'_1 \dots H'_n$
 - (P3) La intervención legislativa propuesta [disposición D, medida M] contribuirá suficientemente al objetivo u objetivos $O_1 \dots O_n$, y conducirá a la situación S_1 ($H'_1 \dots H'_n$)
 - (P4) Ninguna otra alternativa propuesta [disposición D', D'', ..., medida M', M'', ...] para lograr el objetivo u objetivos $O_1 \dots O_n$ [para realizar la situación S_1 ($H'_1 \dots H'_n$)] es preferible a la luz de todos los valores o principios en juego
- por tanto,
- C Debe aprobarse la disposición D [medida M]

Fonte: Oliver-Lalana (2022, p. 44).

Este é um esquema útil para avaliar especialmente a justificativa da proposta central da medida legislativa. A primeira premissa (P1) diz respeito à necessidade e à conveniência de uma intervenção legislativa para melhorar um determinado estado de coisas. As subpremissas de P1 envolvem um diagnóstico desse estado de coisas, como ele afeta negativamente valores constitucionais e se (e por qual razão) o momento é conveniente para a intervenção. A segunda premissa (P2) trata dos objetivos pretendidos pela medida proposta e de que modo esses objetivos estão ancorados em valores ou princípios constitucionais. A terceira premissa (P3) tem a ver com a idoneidade e suficiência da medida proposta para alcançar os objetivos declarados. A quarta (P4) é a premissa da seleção, isto é, se relaciona com a demonstração de que a medida proposta é a melhor, dentre todas as apresentadas, para resolver o problema que motivou a intervenção.

O critério tem o mérito de permitir uma avaliação da correção interna dos argumentos, isto é, se estão bem formados e logicamente estruturados dentro da estrutura proposta. Além disso, permite identificar as premissas que foram utilizadas pelos parlamentares e se delas pode-se, de fato, extrair as conclusões que foram apresentadas. Contudo, trata-se de critério

isoladamente fraco, sobretudo porque não dá conta de avaliar a justificação externa das premissas.

Para robustecê-lo, pode-se relacionar cada uma dessas premissas a uma série de perguntas críticas que ajudam a questionar a justificação de uma proposta. Para a premissa de intervenção legislativa (P1), por exemplo, podem ser feitas as seguintes indagações: A descrição de um determinado estado de coisas é plausível? Quais os dados ou evidências que sustentam essa descrição? Há outras circunstâncias relevantes que foram deixadas de fora dessa descrição? Em que medida o estado de coisas descrito afeta negativamente os valores constitucionais elencados? Há outros valores implicados na situação que devam ser considerados? Dever-se-ia evitar uma intervenção legislativa sobre a situação? Em que medida está democraticamente legitimada uma intervenção legislativa sobre a situação? Há perguntas como estas para cada uma das premissas.

Para a premissa de objetivos (P2), Oliver-Lalana (2022, p. 56) propõe as seguintes perguntas: Estão suficientemente bem-definidos os objetivos pretendidos com a medida legislativa ou deveriam ser redefinidos em termos mais precisos? Esses objetivos são compatíveis com outros da mesma lei? Em que medida está democraticamente legitimada a medida proposta?

Para a premissa de idoneidade e suficiência legislativa (P3), as indagações sugeridas foram as seguintes: Quão seguro é o prognóstico de que a medida contribuirá suficientemente para alcançar os objetivos pretendidos? A proposta está bem formulada, considerando esses objetivos? A proposta legislativa contém antinomias ou invade competências legislativas de outros órgãos? A medida será socialmente eficaz? Como será assegurada a eficácia da medida? Quais são seus custos econômicos? Quais consequências negativas podem resultar da medida?

Para a premissa de seleção legislativa (P5), as perguntas críticas sugeridas são: Alguma outra proposta debatida contribuirá igual ou mais para o alcance dos objetivos pretendidos com menor impacto negativo e/ou com menores custos econômicos? A medida é razoável? Se não, alguma das outras propostas debatidas, ainda que contribua menos para o alcance dos objetivos pretendidos, é razoável?

A presença dessas questões no próprio debate parlamentar é um indicativo da inclinação dos parlamentares para questionar a solidez das razões que embasam uma proposta de lei, de colocar objeções e fazer contrapropostas. Além de auxiliar na construção de um esquema mais robusto de justificação legislativa, as perguntas críticas são úteis para o terceiro bloco de

avaliação, que trata da adequação dialética da justificação legislativa. Saber se foram levantadas perguntas críticas durante os debates e de que modo (com base em que premissas) os parlamentares endereçaram esses questionamentos, seja para defender a edição da medida, seja para objetá-la ou emendá-la, daria indicativos da qualidade dialética da deliberação legislativa¹⁰.

Ainda quanto ao bloco da adequação dialética, o autor sugere a utilização de quatro critérios avaliativos: 1. exaustividade; 2. importância; 3. pertinência; e 4. disponibilidade para reconsiderar. O critério da exaustividade seria totalmente satisfeito caso nenhuma das perguntas críticas levantadas durante o debate ficasse sem resposta. O segundo critério, importância, se realizaria plenamente se os defensores da medida legislativa respondessem, pelo menos, a todas as objeções mais fortes às suas premissas. O terceiro critério orienta a investigação da pertinência entre as respostas dadas pelos parlamentares às perguntas críticas e às objeções mais fortes às suas premissas, isto é, busca-se saber se as respostas foram adequadas às perguntas, e não meros comentários acessórios ou outras formas de tergiversação. Por fim, o quarto critério, tem a ver com a disponibilidade que os parlamentares demonstram ter em reconhecer fragilidades na sua justificação e alterar as suas propostas iniciais.

Embora os três primeiros blocos sejam adequados para a avaliação argumentativa dos debates que são travados no parlamento, não dão conta da valoração do próprio conteúdo das premissas, isto é, não são suficientes para avaliar, de um ponto de vista material, se há correção naquilo que está sendo dito. Para abranger esse aspecto, deve-se buscar elementos externos ao debate parlamentar, especialmente fontes de conhecimento externo que pudessem estar à disposição dos deputados e senadores à época da edição da medida legislativa e que fossem capazes de comprovar a plausibilidade do conteúdo da argumentação.

A plausibilidade, último dos blocos avaliativos, não pode, portanto, ser verificada no plano da dialética parlamentar, uma vez que demanda evidências confirmatórias externas. Para buscá-las, Oliver-Lalana (2022, p. 61-64) apresenta três estratégias possíveis.

A mais simples delas seria avaliar a plausibilidade das afirmações dos parlamentares por meio dos materiais que eles invocam durante os debates, implícita ou explicitamente. Embora trate como um caminho possível, o próprio autor admite que esses materiais podem

¹⁰ “A discussão dessas questões constituirá, por assim dizer, a justificação externa das premissas do nosso esquema argumentativo. Interessam, sobretudo, as réplicas às objeções e aos contra-argumentos com que se questiona o rascunho da proposta de lei.” (“*La discusión de estas cuestiones constituirá, por así decir, la justificación externa de las premisas de nuestro esquema argumentativo. Interesan, sobre todo, las réplicas a las objeciones y a los contraargumentos con que se cuestiona el borrador de la propuesta de ley.*”) (Oliver-Lalana, 2022, p. 58).

dizer pouco sobre a plausibilidade da argumentação. A segunda estratégia, por sua vez, demandaria uma análise dos materiais produzidos por especialistas nas matérias objeto da intervenção legislativa. Trata-se de uma via mais sofisticada, que traz mais elementos materiais de avaliação, embora esbarre no problema das possíveis diferenças normativas e ideológicas dos avaliadores. A terceira estratégia seria recorrer a critérios do tipo processual (requisitos básicos de qualidade metodológica).

Oliver-Lalana (2022, p. 61-64) admite a dificuldade de pôr em prática a avaliação de plausibilidade, especialmente por conta da questão dos desacordos avaliativos. Sugere, então, que provavelmente a melhor forma de avaliar as razões legislativas sob essa perspectiva é justificar as próprias razões de avaliação.

O autor reconhece que a sua proposta deixa algumas questões em aberto. Não explica, por exemplo, como agregar as quatro etapas avaliativas, de modo a tornar possível uma avaliação global da qualidade dos debates. Também não sugere uma forma de conectar os debates que acontecem dentro do legislativo e aqueles que têm lugar em outros espaços públicos de discussão.

Admite, ainda, que determinar a plausibilidade da justificação legislativa – última etapa do modelo proposto – não deveria ser o ponto final da avaliação. Isso porque “legislar não é só uma tarefa epistêmica, mas também voluntarista e representativa” (Oliver-Lalana, 2022, p. 65). Por essa razão, deve-se dar atenção à dimensão representativa e democrática da argumentação legislativa. O que está em aberto é saber quais critérios seriam adequados para avaliar o valor democrático dos debates e qual o peso desse valor para a avaliação geral.

Dois possíveis indicativos de valor democrático poderiam ser a inclusividade e a representatividade. Uma deliberação seria tão mais inclusiva quanto maior a quantidade de grupos afetados pela legislação fossem ouvidos; e seria tão mais representativa quanto maior for a aderência de quem aduz o argumento legislativo à vontade do setor da população ou do eleitorado que representa. Um terceiro critério seria o da autenticidade, que permitiria separar as decisões legislativas que efetivamente foram tomadas em representação dos cidadãos daquelas que foram resultado de captura legislativa.

Oliver-Lalana (2022, p. 65-67) ensaia algumas considerações sobre possíveis critérios para avaliar a presença e medida desses indicadores, mas reconhece a dificuldade de fazê-lo, sobretudo porque a própria relevância da investigação sobre o valor democrático das deliberações depende da maneira como se compreende a legislação. Entre visões mais

democráticas e relativas e visões mais racionalistas e objetivistas, a relevância da vontade popular como critério avaliativo da justificação legislativa pode variar bastante.

Em síntese, o autor propõe um modelo com critérios analíticos, mas também avaliativos dos argumentos legislativos, e tem como moldura teórica os aportes da legisprudência e da argumentação jurídica. Com a hipótese do concentrado, busca demonstrar o valor das deliberações parlamentares como fonte de justificação das leis e a importância de mais investigações empíricas para conclusões mais precisas sobre a potencialidade dos estudos legisprudenciais aplicados. As questões pendentes de resposta não retiram a importância das contribuições do autor, especialmente em oferecer uma metodologia consistente de análise.

Como se acaba de ver, os modelos de análise de Manuel Atienza e A. Daniel Oliver-Lalana apresentam semelhanças, sobretudo nas fases iniciais de representação dos argumentos, já que Oliver-Lalana usa como paradigma para o seu esquema de análise os mesmos critérios propostos por Atienza (níveis de racionalidade), embora use outra nomenclatura (critérios de justificação).

Contudo, na fase de avaliação da argumentação legislativa, Oliver-Lalana parece dar um passo a mais na medida em que demonstra maior preocupação com a qualidade democrática dos debates, elemento esse que não recebeu atenção nos escritos de Manuel Atienza. Mesmo quando esse último autor considera a dimensão pragmática (e seus elementos retóricos e dialéticos) o foco é o discurso em si (ou até uma questão de estilo), mas não a maneira como esses aspectos funcionam como indicadores ou *proxy* da qualidade da democracia, a partir de uma perspectiva discursiva.

Das quatro etapas de avaliação propostas (alcance, da correção estrutural, da adequação dialética e da plausibilidade da justificação legislativa) as duas primeiras (alcance e correção estrutural) assemelham-se à abordagem de Atienza, sobretudo em razão do papel que desempenham as perguntas críticas nos dois modelos. De outro lado, a etapa da adequação dialética se apresenta com um indicador de interesse na justificação da medida legislativa. Além disso, o critério da plausibilidade torna certamente o modelo mais complexo, diante da necessidade de se buscar fundamentos externos para a avaliação da plausibilidade das premissas dos argumentos articulados nos debates parlamentares, o que exige do avaliador certas escolhas epistemológicas e morais.

De todo modo, o modelo proposto por A. Daniel Oliver-Lalana parece levar mais em consideração elementos reais da dinâmica legislativa (dialéticos e pragmáticos), bem como

compreender a ideia de racionalidade no âmbito legislativo mais como uma lógica contextual de ação do que como um critério normativo abstrato. Além disso, Oliver-Lalana chama a atenção para o balanço que precisa existir entre as duas faces da justificação legislativa: a “racional” e a “democrática”, proporcionando elementos para avaliar ambas.

Como um aprofundamento dessas ideias, convém abordar as contribuições de Roberta Simões Nascimento.

1.2.4 A racionalidade política de Roberta Simões Nascimento

Como visto anteriormente, apesar do desenvolvimento das teorias da legislação e das ferramentas de análise das argumentações legislativas, ainda há lacunas e problemas deixados em aberto, pendentes de solução teórica. Roberta Simões Nascimento, após realizar uma incursão nas construções teóricas sobre a matéria tanto no Brasil quanto na Espanha, conclui que, não obstante os seus méritos, “ainda persistem reflexões ingênuas, idealizações que não correspondem à realidade, bem como um profundo desconhecimento dos meandros concretos que a atividade legislativa implica” (Nascimento, 2019, p. 227).

A autora acrescenta importantes considerações sobre a relevância de análises mais realistas e menos idealizadas da argumentação legislativa, defendendo, na mesma linha de Oliver-Lalana, a importância do contexto na dinâmica do processo legislativo. Nesse sentido, destaca um aspecto que costuma ser pouco considerado nos estudos jurídicos da legislação: o da racionalidade política.

Por racionalidade política compreende-se o modo de agir dos legisladores na prática, uma espécie de lógica interna que envolve os atos de formular estratégias, tomar decisões e comunicá-las no contexto de produção das normas. Assim, não se confunde com as racionalidades propostas por Atienza, que correspondem mais às razões explícitas apresentadas e têm uma carga mais normativa do que descritiva.

Uma dificuldade de investigar a racionalidade política seria justamente o fato de que esse modo de agir dos legisladores não é anunciado explicitamente. As negociações, as barganhas e o “jogo político” acontecem muito mais nos bastidores. Isso não significa que não seja possível apreendê-la a partir de uma imersão empírica maior, que dê conta de expor o contexto e o modo pelo qual “essa ‘lógica de ação’ funciona na prática e pode influenciar os resultados da atuação coletiva” (Nascimento, 2019, p. 432).

Para Nascimento (2019, p. 432-433), um passo inicial para um controle de uma escolha

política é elaborar perguntas críticas, fazendo o caminho inverso ao da tomada de decisão. Pode-se indagar, por exemplo, quem são os beneficiários da medida, quem arcará com os custos, se haverá prejudicados, se a opção está justificada, se as razões apresentadas são justas, se há alternativas, entre outros questionamentos. O enfoque argumentativo pode, portanto, contribuir para a análise de argumentações legislativas reais com perguntas investigativas assim como dar ferramentas para possibilitar o controle da política por meio do debate.

Sob a perspectiva de análise de argumentações legislativas, contar com ferramentas que possibilitem a compreensão de aspectos da racionalidade política pode enriquecer sobremaneira a conclusão dos estudos. Para tanto, deve-se ter em mente que os legisladores, em seus discursos, não se valem apenas de argumentos técnicos ou diretamente relacionados à política pública em discussão. Fazem, também, considerações sobre o contexto político, sobre acordos que foram feitos anteriormente, sobre a quebra desses acordos, sobre reuniões privadas e sobre os interesses dos seus oponentes. Fornecem, portanto, pistas ao leitor sobre razões para aprovação das leis que não são declaradas expressamente.

Além das estratégias argumentativas, há uma série de comportamentos adotados durante a tramitação de proposições legislativas que podem ser considerados estratégicos para a aprovação ou rejeição da lei (em sentido amplo). Como explica Roberta Simões Nascimento, “[...] cumpre dar conta também das ‘táticas parlamentares’, aqui definidas como os movimentos dos argumentadores, já não no âmbito discursivo oral, mas no plano da ação, ‘operativos’, destinados a fazer prevalecer seus pontos de vista ou interesses [...]” (Nascimento, 2021, p. 54).

No texto “13 táticas parlamentares para aprovação das leis”, a autora mapeia algumas dessas estratégias dos parlamentares no contexto de apreciação de proposições legislativas. No contexto brasileiro, um dos pontos de mais relevo é o uso das disposições dos regimentos internos para adiantar ou atrasar a votação de uma medida legislativa. Entre os exemplos elencados, tem-se a aprovação de “calendários especiais” e a supressão dos interstícios entre turnos para aprovação de emendas constitucionais, as obstruções parlamentares, os requerimentos e as questões de ordem e os destaques (Nascimento, 2021, p. 60-67).

O próprio uso da palavra pode ser feito de forma estratégica, como no caso de parlamentares que usam todas as possibilidades de discursar e valem-se de todos os tempos regimentais para tanto, com a finalidade de monopolizar o debate (Nascimento, 2021, p. 63-64) ou com o propósito de adiá-lo. Em contraponto, o silêncio e, de modo geral, a ausência de

interesse em discutir a matéria também pode representar uma estratégia, especialmente para que se encerre a discussão e ocorra o quanto antes para a etapa de votação da medida (quando há pressa em aprová-la).

De todo modo, fato é que a racionalidade política existe e está presente na prática legislativa de produção das normas jurídicas. Ignorar esse aspecto ou compreendê-lo como alheio ao Direito nos afasta do aprimoramento da prática legislativa. É preciso jogar luzes sobre a racionalidade política, inclusive para que a sua influência sobre o produto legislativo possa ser institucionalmente limitada (Nascimento, 2019, p. 427- 430).

Essas ideias, por trazerem à baila ferramentas para análises empíricas dos debates sobre proposições legislativas, serão muito úteis a esta pesquisa, como se verá no tópico seguinte.

1.3 CONSTRUINDO UM MODELO DE ANÁLISE PARA A ARGUMENTAÇÃO LEGISLATIVA DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95, DE 2016

Para dar conta da análise da medida legislativa, pretende-se utilizar, em maior parte, o modelo de análise desenvolvido por A. Daniel Oliver-Lalana, mas com aportes das contribuições de Manuel Atienza e Roberta Simões Nascimento.

Como visto anteriormente, os critérios de organização dos argumentos legislativos adotados por Oliver-Lalana são aqueles idealizados por Manuel Atienza, embora o primeiro os classifique como “níveis de racionalidade”, e o segundo, como “níveis de justificação”. Nesta pesquisa, opta-se por utilizar a nomenclatura “níveis de justificação”, porque se entende que a expressão “níveis de racionalidade” pode remeter a uma ideia de racionalidade como critério abstrato de correção, quando, na verdade, o que se pretende é apenas agrupar os argumentos segundo a natureza das razões expostas. De todo modo, importa o registro de que essa etapa tem clara inspiração nas contribuições de Atienza.

Ultrapassada a etapa de reconstrução, passar-se-á ao momento de avaliação e crítica dos debates legislativos. Para tanto, serão utilizados os critérios de alcance, estrutura (com auxílio de perguntas críticas) e qualidade dialética, apresentados no item 1.2.3 deste Capítulo.

Em relação ao critério de “plausibilidade”, faz-se necessário tecer algumas considerações. Como explicado por Oliver-Lalana, para avaliar uma argumentação legislativa por esse critério pode-se seguir um dos três caminhos: i) avaliar a plausibilidade das afirmações dos parlamentares por meio dos materiais que eles invocam durante os debates, implícita ou explicitamente; ii) analisar materiais produzidos por especialistas nas matérias

objeto da intervenção legislativa; ou iii) recorrer a critérios do tipo processual (requisitos básicos de qualidade metodológica).

Para esta pesquisa, será utilizada uma combinação dos caminhos “i” e “ii”. Pretende-se utilizar os materiais elaborados por especialistas, dando preferência àqueles que estiveram presentes em audiências públicas ou foram citados durante os debates. Justifica-se essa abordagem pelas próprias circunstâncias dos debates parlamentares sobre o NRF. Além das audiências públicas, momentos em que especialistas (em finanças públicas, economistas e juristas) foram ouvidos, durante a discussão parlamentar houve menção de vários estudos produzidos por institutos de pesquisa, consultorias legislativas e organismos internacionais.

Entende-se que, dessa forma, será possível dar um panorama das correntes de pensamento, opiniões e divergências apresentados por esses especialistas – e pelos materiais citados. Ainda que não se possa dizer que os parlamentares tinham conhecimento profundo de tudo o que foi apresentado, pode-se afirmar que o conhecimento estava à disposição dos legisladores.

De outro lado, busca-se, nesta pesquisa, dar mais atenção à forma de articulação das razões (o momento de fala, as estratégias discursivas, as táticas parlamentares, a presença ou não de diálogo entre os expositores etc.), com o objetivo de tentar captar mais elementos dialéticos e retóricos dos discursos parlamentares. Por essa razão, pretende-se dedicar tempo e espaço para apresentar os achados de pesquisa relacionados a esses elementos, com o auxílio das contribuições teóricas de Roberta Simões Nascimento. Nesse sentido, pretende-se fornecer aportes empíricos para o desenvolvimento da ideia de racionalidade política.

Contudo, antes de abordar os discursos legislativos em si, faz-se necessário tecer algumas considerações sobre os antecedentes normativos e políticos do NRF para possibilitar uma melhor compreensão da própria medida legislativa que estava em discussão. É o que se passa a fazer.

2 O NOVO REGIME FISCAL: ANTECEDENTES

Este Capítulo 2 tem o objetivo de apresentar alguns conceitos, regras e diretrizes fiscais e orçamentárias relevantes para a compressão do Novo Regime Fiscal (NRF), além de abordar aspectos políticos e econômicos fundamentais para a contextualização do envio da proposta de instituição de novas regras fiscais.

Embora não seja o propósito deste trabalho aprofundar na análise econômica do NRF (ou do Teto de Gastos, como ficou mais conhecido), alguns conceitos técnicos são importantes para a própria compreensão do texto da PEC. Nesse sentido, serão feitas considerações sobre esses pontos, mas apenas no limite do necessário para os objetivos da pesquisa.

Dada a relevância dos eventos políticos e econômicos da época, propõe-se também dedicar a segunda parte do capítulo para abordar o contexto político-econômico que antecedeu a edição da regra de Teto de Gastos e a forma como esses eventos tiveram influência na criação da PEC.

Como mencionado na introdução deste trabalho, as questões fiscais do país tiveram centralidade inclusive no processo de *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff. A acusação que instruiu a abertura do processo relatava a prática de crime de responsabilidade em virtude do pagamento de despesas da União com recursos de bancos públicos (prática que ficou conhecida como “pedaladas fiscais”). Todo o processo transcorreu em meio a acusações de “irresponsabilidade fiscal” e “gastança desmedida” do Governo.

Após o afastamento da ex-Presidente Dilma Rousseff, o até então Vice-Presidente, Michel Temer, assumiu o cargo em um cenário de desconfiança e baixa popularidade. Logo no início do seu mandato, propôs uma série de reformas, entre elas a instituição do NRF, além das reformas previdenciária e trabalhista. Temer tinha um discurso moralizante, de retorno à rigidez das contas públicas e limitação de gastos, como forma de reduzir o “risco Brasil”.

Nesse ponto, contudo, vale reforçar que não será realizada uma incursão aprofundada na crise política da época. O objetivo é apenas jogar luzes na relação entre aspectos financeiro-orçamentários (e econômicos) e os eventos políticos dos anos 2014 a 2016. Com isso, pretende-se dar mais contexto à discussão legislativa que deu origem ao NRF, que será abordada nos capítulos seguintes.

2.1 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: METAS FISCAIS E REGRAS PARA O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

A Constituição de 1988 prevê, nos artigos 163 a 169, normas gerais para as finanças públicas e orçamentos, e remete à lei complementar a disciplina de regras sobre finanças públicas, dívida pública externa e interna, concessão de garantias pelas entidades públicas, emissão e resgate de títulos da dívida pública, fiscalização financeira da Administração Pública direta e indireta, operações de câmbio realizadas pela União e entes subnacionais, gestão financeira e patrimonial da Administração direta e indireta, entre outros assuntos.

Para dar cumprimento ao mandamento constitucional, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar – LC nº 101, de 4 de maio de 2000), que funcionou como principal arcabouço normativo para a gestão e orientação da política fiscal brasileira, pelo menos até a instituição do NRF.

A LRF foi instituída em um contexto de medidas que visavam solucionar problemas econômicos no país entre os anos 1980 e 1990. Naquela época, buscava-se reduzir o déficit público e estabilizar o montante da dívida pública brasileira por meio de um conjunto de medidas que ficou conhecido como Programa de Estabilização Fiscal – PEF. O PEF foi apresentado como um “marco orientador do processo de transformação do regime fiscal brasileiro”¹¹ e era composto por dois conjuntos de iniciativas: um de longo prazo, que visava construir medidas estruturais para promover o equilíbrio definitivo das contas públicas; e um de curto prazo, para estabilizar rapidamente a relação entre a dívida pública e o PIB.

O principal ato normativo do eixo de longo prazo foi, sem dúvida, a LRF. Inspirado em normas financeiras de outros países, como Nova Zelândia (*Fiscal Responsibility Act*, 1994), Estados Unidos (*Budget Enforcement Act*) e Comunidade Econômica Europeia (Tratado de Maastricht), o diploma normativo teve forte influência de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (Abraham, 2020).

A LRF traz uma série de conceitos e regras sobre política fiscal. Dada a amplitude da norma e a inviabilidade de detalhá-la, pretende-se restringir as considerações deste tópico aos

¹¹ Uma avaliação do PEF pode ser encontrada no documento **Anexos de metas fiscais**. Disponível em: [45](https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/ldo/2001/elaboracao/autografos-e-leis/410-lei/420-anexos-da-lei/470-anexo-2-2-avaliacao-dos-metas-relativas-ao-ano#:~:text=O%20Programa%20de%20Estabilidade%20Fiscal,equil%C3%ADbrio%20fiscal%20definitivo%20das%20contas. Acesso em: 30 abr. 2024.</p></div><div data-bbox=)

aspectos mais relevantes para a compreensão do NRF, especialmente a meta de resultado primário e a sua relação com o endividamento.

De acordo com a LRF, uma das principais peças orçamentárias, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), deve vir acompanhada de um Anexo de Metas Fiscais, que inclui, entre outras informações, a meta de resultado primário para o ano seguinte e estimado para os dois anos subsequentes¹². Os governos devem, portanto, anualmente, prever qual será a meta de resultado primário para os próximos anos, com base em projeções de receitas e despesas para o período.

Em síntese, o resultado primário é a diferença entre receitas primárias e despesas primárias. Receitas primárias são aquelas não oriundas de endividamento do Estado, como as receitas tributárias. No mesmo sentido, despesas primárias são aquelas não relativas à dívida pública. São exemplos as despesas com pessoal e os investimentos públicos.

A operação de subtração entre todas as receitas e as despesas (excluindo todas aquelas relacionadas com a dívida pública) corresponde ao resultado primário. O resultado pode ser positivo, caso em que se terá um superávit primário, ou negativo, hipótese em que se estará diante de um déficit primário. Diferente é a operação se quisermos identificar o resultado nominal. Nesse caso, deve-se subtrair todas as receitas e todas as despesas, incluídas as relativas ao endividamento (Piscitelli, 2023).

Em relação à dívida pública, os aspectos mais relevantes estão nos artigos 29 e 30 da LRF. O conceito mais importante para a compreensão do contexto de surgimento do teto de gastos é o de dívida pública consolidada ou fundada, que corresponde ao “montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses” (art. 29, I), mais os valores correspondentes “à emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central do Brasil” (art. 29, § 2º), “as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do

¹² “Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: [...]

§ 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.

§ 2º O Anexo conterá, ainda: [...]

VI – quadro demonstrativo do cálculo da meta do resultado primário de que trata o § 1º deste artigo, que evidencie os principais agregados de receitas e despesas, os resultados, comparando-os com os valores programados para o exercício em curso e os realizados nos 2 (dois) exercícios anteriores, e as estimativas para o exercício a que se refere a lei de diretrizes orçamentárias e para os subsequentes.”

orçamento” (art. 29, § 3º) e “os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos” (art. 30, § 7º).

Ainda sobre dívida pública, há duas classificações relevantes: Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e Dívida Líquida do Setor Público (DLSP). A primeira (DBGG) considera União, estados e municípios, mas exclui estatais e bancos centrais. Não considera os ativos dos governos (reservas internacionais, por exemplo) na sua apuração. Já a dívida líquida (DLSP) considera as três esferas da Federação, o Banco Central, Previdência e as empresas estatais, além de descontar os ativos dos governos na sua apuração (Piscitelli, 2023). Esses conceitos são importantes porque a trajetória da dívida pública, no Brasil, é calculada ou na forma de DBGG ou de DLSP. A compreensão desses conceitos permite, portanto, uma melhor leitura de gráficos apresentados pelo Tesouro Nacional, Banco Central ou órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU).

Aspectos relacionados ao resultado primário e ao endividamento público estão frequentemente interligados. De forma simplificada, pode-se dizer que os superávits primários (receitas primárias superiores às despesas primárias) contribuem para a redução da dívida líquida (DLSP), ao passo que os déficits primários (despesas primárias superiores às receitas primárias) contribuem para um aumento do endividamento¹³.

O cumprimento das metas fiscais e a trajetória da dívida pública são periodicamente avaliadas pelo Poder Executivo e apresentadas no Congresso Nacional (no caso da União) ou nas Casas Legislativas estaduais e municipais, em audiência pública (art. 9º, § 4º, da LRF).

¹³ Há uma regra muito importante sobre esse ponto, conhecida como “regra de ouro”, que está prevista no artigo 167, III, da Constituição Federal. O dispositivo veda “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”. Trata-se de regra que procura inibir que o governo faça uso de recursos oriundo de empréstimos para pagar despesas correntes, como gastos previdenciários e despesas com pessoal.

Uma das críticas à política fiscal do governo Dilma foi a de que, por alguns anos, o cumprimento da regra de ouro só foi possível porque se fez uso de “contabilidade criativa”. Veja-se um exemplo desse raciocínio em Afonso e Ribeiro (2017, p. 22-24):

“[...] Aí surge a questão: como foi possível cumprir a regra de ouro em 2016 quando volumes tão expressivos de gastos correntes foram pagos com recursos de emissão de títulos?

Em um país onde as leis financeiras flertam recorrentemente com a criatividade, a regra parece que deixou de ser de ouro. No orçamento onde o jogo de fontes de recursos pode abrir portas para políticas fiscais expansionistas, é preciso atentar como o resultado semestral do Banco Central (Bacen) e mesmo a devolução de empréstimos concedidos ao BNDES permitem, indiretamente, afrouxar os limites daquela regra.

No ano passado, a regra de ouro só foi formalmente respeitada porque o resultado do Bacen gerou uma receita financeira virtual que aumentou o volume de despesas de capital do orçamento federal. Como o limite de endividamento da regra de ouro depende do montante dessas despesas, isso ampliou o espaço para financiar o enorme déficit primário. Isto sem contar que a dívida consolidada da União e a sua dívida mobiliária ainda não tiveram seus limites fixados pelo Senado e pelo Congresso, respectivamente, como exigido pela Constituição”.

Esses indicadores são considerados relevantes para a medição da qualidade da gestão do país e funcionam também como padrões para medir se um governo age dentro de parâmetros considerados adequados para fins de responsabilidade fiscal¹⁴. A meta de resultado primário é um indicador tão relevante, que, desde a redemocratização, é considerado um dos pilares da política econômica brasileira, compondo, juntamente com câmbio flutuante e meta de inflação, o chamado “tripé macroeconômico”¹⁵.

A discussão sobre essas questões ganhou certa centralidade no debate público a partir do ano de 2014, especialmente diante do início da deterioração dos resultados primários no país. Questões de equilíbrio orçamentário, endividamento público e responsabilidade fiscal foram centrais no debate sobre o *impeachment* da Presidente, Dilma Rousseff, e para as reformas propostas pelo Governo de seu sucessor, Michel Temer. O NRF representou um marco no tratamento dessas questões no ordenamento jurídico brasileiro, não só pela introdução de uma regra de limitação de despesas primárias, mas por conta da constitucionalização desse “teto” (como visto anteriormente, até então, a Constituição trazia as diretrizes, mas regras mais “operacionais” estavam presentes na LRF).

Mais tarde, as regras fiscais seriam rediscutidas, inicialmente para o enfrentamento da pandemia de coronavírus, que teve início em 2020, e, depois, para dar tratamento ao crescimento de despesas oriundas de condenações judiciais (EC nº 113, de 2021¹⁶).

Em seu terceiro mandato, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva propôs a revogação do NRF e sua substituição por outras regras fiscais, conhecidas como Novo Arcabouço Fiscal (EC nº 126/2023 e LC nº 200/2023).

Como se vê, medidas legislativas relacionadas a questões financeiro-orçamentárias foram centrais no debate público dos últimos anos e estiveram profundamente imbricadas com o contexto político do país desde então. Compreender de que modo essas medidas foram

¹⁴ A própria LRF traz um conceito para o termo “responsabilidade fiscal”. De acordo com o diploma normativo, “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar” (art. 1º, § 1º).

¹⁵ Segundo José Luis Oreiro, o “tripé macroeconômico” é um regime de política macroeconômica no qual “a política cambial seguia um padrão de flutuação relativamente livre da taxa nominal de câmbio e a política fiscal era pautada pela geração de expressivos superávits primários como proporção do PIB. Nesse contexto, as políticas macroeconômicas tinham por meta a estabilidade da taxa de inflação, o equilíbrio ‘automático’ do balanço de pagamentos e a estabilidade/redução da dívida pública como proporção do PIB” (Oreiro, 2015, p. 16).

¹⁶ “Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências.”

tratadas no parlamento é fundamental para conhecer melhor a dinâmica do Congresso Nacional e as decisões de política econômico-fiscal que foram tomadas nos últimos anos.

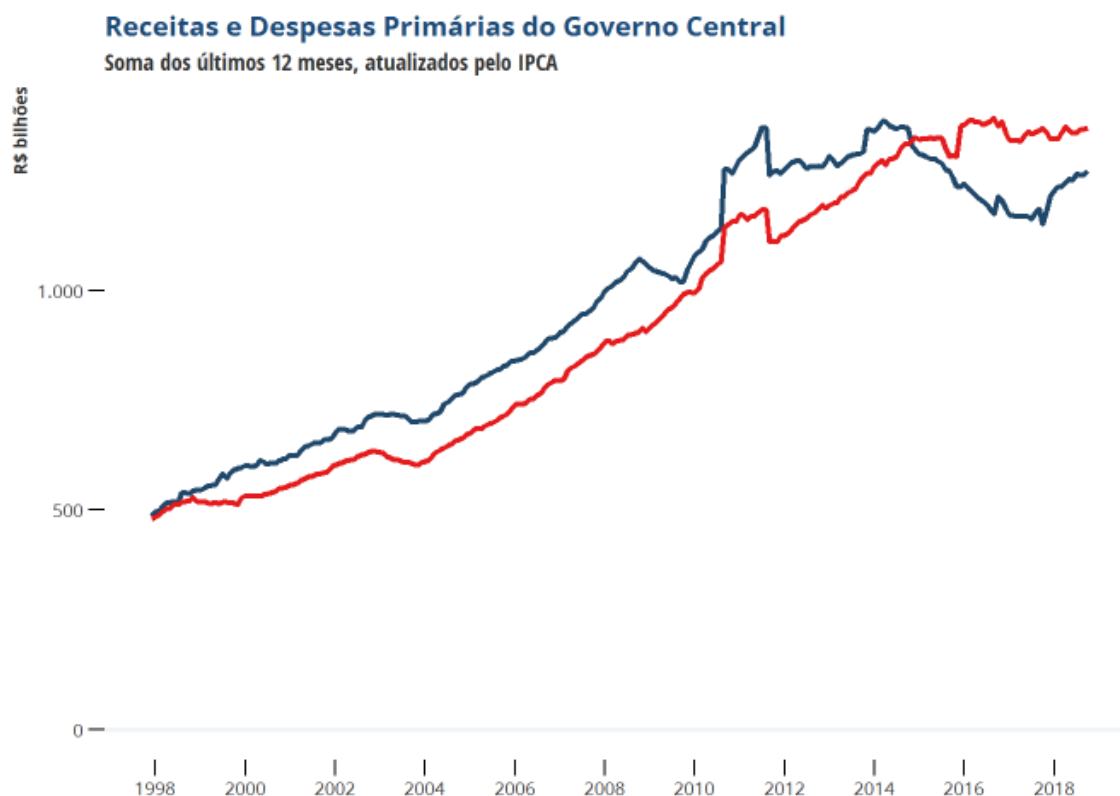
2.2 O CONTEXTO DE SURGIMENTO DO NOVO REGIME FISCAL

2.2.1 A crise político-econômica brasileira

Feitas essas considerações sobre os conceitos de resultado primário e endividamento público, passa-se então a tratar da evolução dos indicadores fiscais nos anos anteriores à instituição do NRF e as relações entre essas circunstâncias (financeiras e econômicas) e os eventos políticos que se sucederam entre 2014 e 2016.

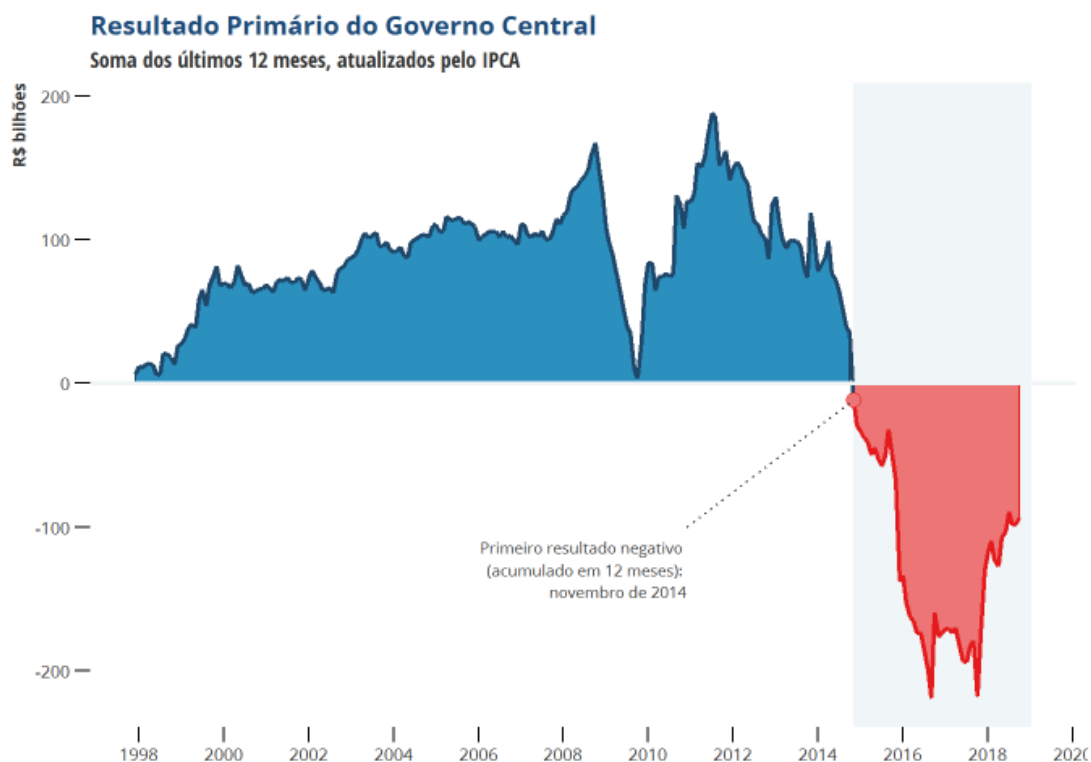
Para isso, um primeiro aspecto a ser abordado é a evolução do resultado primário ao longo dos anos. Desde 1998, o Brasil experimentava, todos os anos, superávit primário, ou seja, receitas primárias superiores às despesas primárias. O primeiro ano em que o país registrou déficit primário, desde a instituição da LRF, foi 2014. Vejamos a representação gráfica da trajetória do resultado primário do Governo Central nos dois gráficos seguintes:

Figura 3 - Receitas e Despesas Primárias do Governo Central (1998-2018)



Fonte: Brasil (2017).

Figura 4 - Resultado Primário do Governo Central (1998-2018)

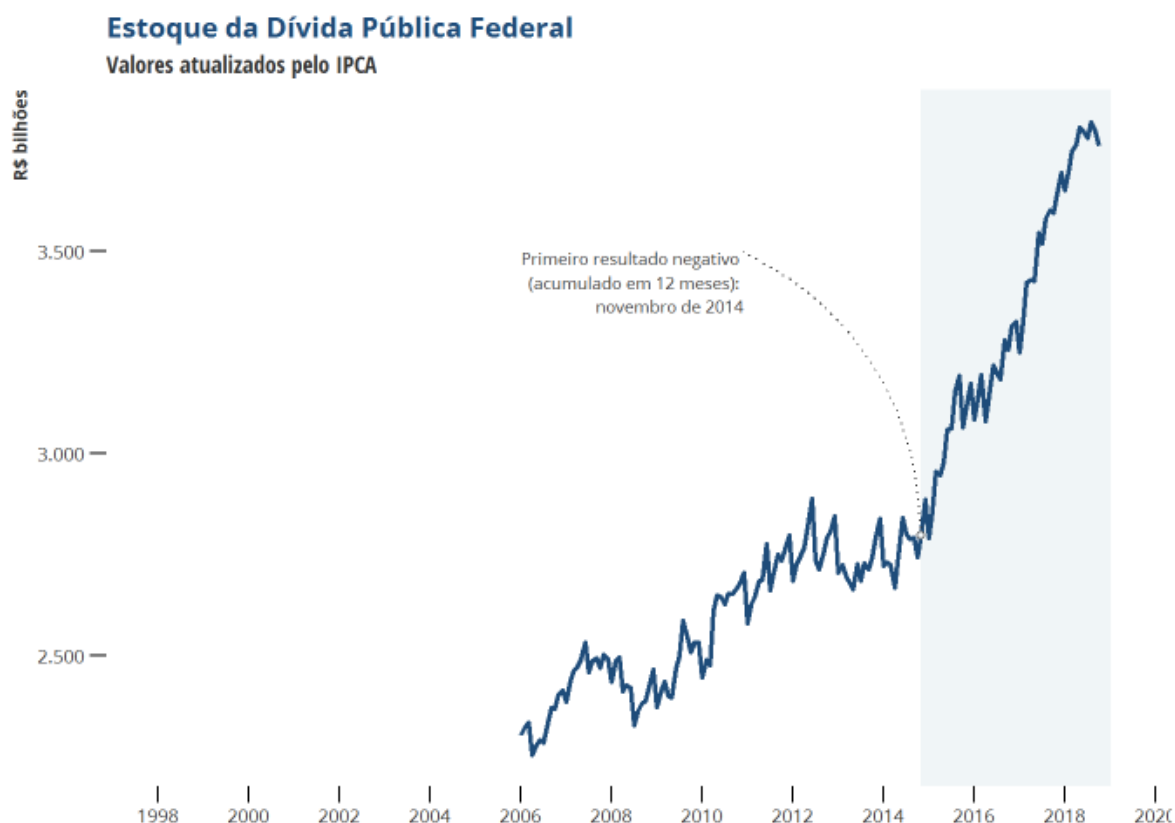


Fonte: Brasil (2017).

As representações gráficas demonstram com clareza a deterioração do resultado primário a partir de 2014. Mostram, ainda, que receitas e despesas cresceram em ritmo constante até 2010, quando houve uma leve queda de receitas (mas ainda assim com superávit), que depois voltaram a crescer, até despencarem no ano de 2014, o que colocou o país na situação de ter que aumentar o seu endividamento para fazer frente às despesas públicas.

Em relação ao estoque da dívida pública federal, nota-se uma aceleração do seu crescimento a partir de 2014. A série histórica disponível no Tesouro Transparente se inicia em 2006, mas o gráfico foi construído na mesma escala horizontal do gráfico de resultado primário, para que seja possível relacionar as duas informações. Vejamos:

Figura 5. Estoque da Dívida Pública Federal (2006-2018)



Fonte: Brasil (2017).

Embora o primeiro ano de déficit primário tenha sido 2014, percebe-se uma diminuição no ritmo de crescimento das receitas desde 2012. À época, passou-se a questionar, com muita ênfase, as decisões de política fiscal adotadas diante do cenário de crise econômica e da queda das receitas primárias.

Isso porque, naquele contexto de perda de arrecadação, o Governo brasileiro passou a enfrentar muitas dificuldades para cumprir a meta fiscal. Contudo, ao invés de alterar a meta de resultado primário, o que exigiria autorização legislativa e um certo desgaste com o Congresso Nacional, o Governo optou por fazer uso de mecanismos fiscais para conseguir cumpri-la. Rodrigo Teixeira, Esther Dweck e Emílio Chernavsky (2018, p. 5) explicam a situação da seguinte forma:

Com a crise de 2008 e especialmente quando a situação internacional se agrava com a crise fiscal nos EUA em 2011 e da zona do euro em 2012, a economia brasileira

passou por uma desaceleração e conseqüente queda das receitas. Desde então, o Governo brasileiro passou a ter dificuldades crescentes no cumprimento da meta fiscal. Entretanto, ao invés de alterar a meta fiscal, ocorreu no Brasil fenômeno muito semelhante ao verificado em outros países após a crise de 2008, tratado na subseção anterior: o conflito entre metas fiscais rígidas no curto prazo, que só podem ser alteradas por via legislativa (sujeitas, portanto, ao tempo político e à capacidade do Governo de aprovação de medidas no Congresso), e a necessidade de uma resposta rápida em termos de política econômica para evitar a crise (tempo econômico).

Diante das dificuldades com o custo político de alteração da meta, a primeira reação da política fiscal foi a utilização de expedientes descritos anteriormente em Irwin (2012), ou seja, o uso de mecanismos contábeis para contornar a rigidez da meta fiscal de curto prazo, porém sem explicitar esta mudança (ver Biasoto e Afonso, 2014).

[...] a dificuldade de se manejar a política fiscal para mitigar os impactos da crise econômica mundial num contexto de regras fiscais rígidas levou diversos países, no mundo todo ao uso de expedientes da mesma natureza do que aqui se chamou de “contabilidade criativa” e “pedaladas fiscais”. Ao fazer esta observação, procuramos ilustrar que se tratou de uma dificuldade real pela qual passaram outros países, inclusive desenvolvidos, que frequentemente a enfrentaram com exploração de lacunas existentes na regulamentação. Apenas no Brasil isso foi considerado crime, produzindo a enorme instabilidade política que adveio do processo de *impeachment* e que certamente contribuiu muito para a recessão em 2015-2016.

Vê-se, portanto, que a crise política vivenciada no Brasil, especialmente entre os anos de 2014 e 2016, esteve muito relacionada a essas questões fiscais¹⁷. Como dito, a então Presidente, Dilma Rousseff, sofreu um processo de *impeachment* e foi afastada definitivamente do cargo em 31 de agosto de 2016, após ser condenada por crime de responsabilidade, e sob acusações de falta de transparência na condução da política fiscal¹⁸, “irresponsabilidade fiscal” e “gastança desmedida”¹⁹.

A crise política era severa. Michel Temer assumiu definitivamente o cargo de Presidente da República e, como uma de suas primeiras medidas como Chefe do Executivo federal,

¹⁷ Um dos pontos mais criticados das medidas econômicas e fiscais do governo Dilma Rousseff foi a política de desonerações tributárias, utilizada com o objetivo de aquecer a economia. A medida gerou uma acentuação na queda de receitas, tornando mais difícil o cumprimento das metas de resultado primário. Esse ponto foi abordado no contexto de debates parlamentares sobre o NRF, como se verá adiante.

¹⁸ Um exemplo desse raciocínio pode ser encontrado em Biasoto Jr. e Afonso (2014, p. 252-253): “[...] Mudar a política econômica e buscar outra configuração da política fiscal e, inclusive, da própria intervenção do Estado na economia não poderia ser um movimento realizado sem grandes questionamentos dos agentes econômicos, cuja aderência ao tripé fixado ainda no governo FHC parece completa. Mas o pior é que o governo Dilma operou a mudança sem explicitar seu movimento, o que só foi feito em 2013. Não se preocupou em discutir com o mercado e a sociedade sua nova abordagem. Não se preocupou em sustentar seus pontos de vista de que o constrangimento fiscal representava uma restrição ao crescimento do país. Ao contrário, deixou intacta a abordagem vigente desde 1999 e tentou operar toda sorte de manipulações contábeis para demonstrar estar cumprindo as metas fiscais que o próprio governo propusera.

O cumprimento da meta de superávit primário do governo central e também do setor público, em 2012, só foi possível graças a uma complexa, criativa e heterodoxa engenharia fiscal”.

¹⁹ Ver um exemplo desse discurso na matéria O rombo de milhões deixado por Dilma, **Revista Época**, 12 maio 2016. Disponível em: <https://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/05/o-rombo-de-bilhoes-deixado-por-dilma.html>. Acesso em: 30 abr. 2024.

encaminhou à Câmara dos Deputados, em 15 de junho de 2016, a PEC do Teto de Gastos. Em seu primeiro discurso oficial como Presidente, Temer enfatizou a necessidade de promover o equilíbrio das contas públicas (Brasil, 2016). Vejamos²⁰:

De imediato, precisamos também restaurar o equilíbrio das contas públicas, trazendo a evolução do endividamento no setor público de volta ao patamar de sustentabilidade ao longo do tempo. Quanto mais cedo formos capazes de reequilibrar as contas públicas, mais rápido conseguiremos retomar o crescimento. [...]

Então, quando eu digo “é preciso dar eficiência aos gastos públicos”, coisa que não tem merecido maior preocupação do Estado brasileiro, nós todos estamos de acordo com isso. Nós precisamos atingir aquilo que eu chamo de “democracia da eficiência”.

Na Exposição de Motivos interministerial²¹, que acompanhou o texto da proposta, os então Ministros Henrique Meirelles e Dyogo Oliveira, das pastas da Fazenda e do Planejamento, respectivamente, apresentaram o problema social que a PEC pretendia resolver, qual seja, “o quadro agudo de desequilíbrio que se desenvolveu nos últimos anos”, traduzido em um “aumento sem precedentes da dívida pública federal”. Propuseram, então, a criação de um limite para o crescimento da despesa primária total do governo central, com o fundamento de que a implementação da medida: i) aumentaria a previsibilidade da política econômica; ii) fortaleceria a confiança dos agentes; iii) eliminaria a tendência de crescimento real do gasto público; iv) reduziria o risco-país e a taxa de juros, além do potencial que o novo regime teria de v) alavancar a capacidade de gerar empregos e renda e vi) estimular a aplicação mais eficiente dos recursos públicos.

O contexto brasileiro era particular em alguns aspectos, sobretudo os políticos, mas não em todos. No plano econômico, a discussão sobre a adoção de medidas de austeridade fiscal como enfrentamento de situações de crise econômica já estava em voga no cenário internacional desde a crise de 2008.

Conhecer essa discussão é relevante para a compreensão de referências que foram utilizadas pelos parlamentares durante os debates sobre o NRF. Por essa razão, embora não haja intenção de esmiuçar todas as reflexões sobre as divergências relacionadas ao papel da

²⁰ A íntegra do discurso pode ser consultada em: **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante cerimônia de posse dos novos ministros de Estado**. Palácio do Planalto. 12 maio 2016. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-cerimonia-de-posse-dos-novos-ministros-de-estado-palacio-do-planalto>. Acesso em: 30 abr. 2024.

²¹ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node02jgx86q4vxp75onq0n4qlhaj28166125.node0?codeor=1468431&filename=Tramitacao-PEC+241/2016. Acesso em: 30 abr. 2024.

política fiscal diante de uma crise econômica, considera-se oportuno dedicar o próximo tópico a expor, de forma breve, o debate internacional em torno da questão.

2.2.2 Crise econômica e austeridade: um debate internacional na Economia

As relações entre a política fiscal e crescimento econômico são alvo de intensos debates e profundas divergências no campo da Economia há algum tempo. Até a grande crise econômica mundial de 2008, havia duas grandes correntes com posições divergentes sobre o papel do Estado e da política fiscal: a posição da Nova Síntese Neoclássica e a posição de tradição keynesiana (Teixeira; Dweck; Chernavsky, 2018, p. 2).

Os adeptos da nova síntese neoclássica defendiam que o papel da política fiscal era garantir a sustentabilidade da dívida pública, para dar confiança ao mercado de que o país era capaz de arcar com seus compromissos financeiros. Ao fazer isso, o país garantiria estabilidade e investimentos, além da manutenção da inflação em níveis adequados (Teixeira; Dweck; Chernavsky, 2018, p. 3).

Os keynesianos, por sua vez, entendiam que o Estado, por meio da política fiscal, possui um papel fundamental para incentivar o crescimento econômico por meio de investimentos públicos, especialmente em tempos de crise econômica. Isso porque, em épocas de crise, a “demanda privada reprimida tende a levar à redução da produção, aumento do desemprego dos fatores produtivos e conseqüentemente da renda, do consumo e investimento, num círculo vicioso que aprofunda a recessão” (Teixeira; Dweck; Chernavsky, 2018, p. 3). Nesse contexto, o gasto público (investimento) funcionaria como um impulsionador externo da demanda, necessário para reverter o quadro de recessão.

Nas décadas de 1980 e 1990, passou a ganhar força a posição da nova síntese neoclássica e, sobretudo, a tese da “contração fiscal expansionista”. Segundo esta tese, uma política fiscal austera, comprometida com a contenção do endividamento público, possui efeitos benéficos na economia porque tem um impacto positivo nas expectativas dos agentes privados. A austeridade elevaria a confiança e incentivaria, assim, mais investimentos privados, com conseqüente elevação da taxa de crescimento. Se, ao contrário, um estado aumenta gastos públicos, sinaliza aos agentes privados que haverá aumento de impostos ou aumento da dívida pública no futuro, o que desincentiva os investimentos.

Um dos idealizadores da tese da “contração fiscal expansionista” foi o professor Alberto

Alesina²², citado algumas vezes nas audiências públicas que precederam a aprovação do Novo Regime Fiscal. Como exemplo, vale mencionar os discursos dos economistas Armando Castelar e Fernando Monteiro Rugitsky, ambos convidados a participar da sessão de debates temáticos sobre a PEC nº 55, de 2016, no Plenário do Senado Federal. Veja-se:

Tabela 1 - Debates sobre a tese da “contração fiscal expansionista”

Armando Castelar ²³	Fernando Monteiro Rugitsky ²⁴
<p>“A deterioração do resultado primário gerou uma brutal crise de confiança, e essa crise de confiança derrubou investimento e consumo, gerou queda do PIB. Não é preciso ter feito doutorado em economia para conseguir entender uma coisa tão simples quanto o impacto da confiança de um Governo que gasta muito mais do que arrecada. [...] A queda da confiança derruba o investimento, derruba o crédito, derruba o consumo. É claro: quem vai investir se não tem confiança sobre o futuro? Investir é confiança sobre o futuro. Se você não tem confiança sobre o futuro, você não investe, você não toma crédito, você não dá crédito. E obviamente o que acontece é que o PIB despenca, como eu mostrei naquele gráfico anterior. Quando o PIB despenca, o emprego e a renda despencam. E tudo isso faz com que a situação fiscal fique ainda pior, porque obviamente as receitas caem. Se não se consome, se não se produz, se não se investe, se não há emprego e se não há renda, também não há receita tributária. E gera-se o círculo vicioso no qual o país mergulhou. Estamos tentando romper isso hoje em dia – naquele segundo quadrado –, acabando com a paralisia política e dando uma resposta à questão da deterioração fiscal do país. [...] O anúncio de que o Governo pretendia fazer a PEC já melhorou a confiança. Esse é o gráfico da confiança de empresas e consumidores. Reparem, mais de uma vez, como a confiança de empresas e consumidores despenca desde meados 2011. É a mesma curva do primário, com a exceção de que não tem a recuperação mais à frente. Despencou o primário, despencou a confiança, despencou o PIB, subiu o desemprego. Não há questões, não há mistério. O anúncio de que o Governo pretende atacar o problema fiscal já melhorou a confiança, mas melhorou na expectativa. O aumento da confiança de empresários e</p>	<p>“Em 2010, o debate no campo da economia, na teoria econômica, se deu, em grande medida, em torno das proposições do Prof. Alberto Alesina, em um texto publicado em conjunto com uma outra economista chamada Silvia Ardagna, que sugeriu a possibilidade da ocorrência do que eles chamavam de uma contração fiscal expansionista, um resultado que parecia contraintuitivo, em que o Governo reduziria os seus gastos, e isso levaria a uma expansão da economia, a uma expansão da atividade econômica. Isso ocorreria, na visão do Alesina e da Ardagna, entre outros motivos, porque daria um choque de confiança nos agentes. Os agentes, ao verem a situação de solvência do Governo melhorar, aumentariam os seus gastos, tanto em consumo quanto em investimento, e conseguiriam acelerar a atividade econômica. [...] Um estudo do FMI do próprio ano de 2010 buscou fazer uma análise estatística muito detalhada das proposições do Alesina e da Ardagna, que mostraram que a forma como eles concebiam estatisticamente a sua análise sobre as contrações fiscais expansionistas era muito frágil e enviesava os resultados, para encontrar resultados favoráveis ao PIB, dos ajustes fiscais. [...] Então, notem: o FMI considera que, em regra, os ajustes fiscais são recessivos e não expansionistas; que governos que realizam ajustes fiscais tendem a colher recessão no curto prazo e não expansão econômica, e não retomada do crescimento” (Brasil, Senado Federal, 2016, p. 13).</p>

²² Alberto Alesina foi um economista e professor de política econômica na Universidade de Harvard. Faleceu em 2020, aos 63 anos de idade. Foi um dos grandes defensores da tese da “contração fiscal expansionista”.

²³ Professor do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas.

²⁴ Professor do Departamento de Economia da USP.

consumidores, até agora, é muito mais pela expectativa de que as coisas se resolvam do que por terem visto a solução de fato. Se não aprovarmos a PEC, não resolvermos o problema fiscal, essa confiança vai outra vez cair; a expectativa vai cair, e a confiança vai, mais uma vez, cair” (Brasil, Senado Federal, 2016, p. 16-17).

Fonte: Elaboração própria.

Alberto Alesina e Roberto Perotti (1995) observaram os efeitos de diferentes tipos de ajustes fiscais feitos em vinte países da OCDE, durante 32 anos. No trabalho intitulado “Expansões Fiscais e Ajustes Fiscais em países da OCDE” (*Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries*), a conclusão foi que os ajustes feitos do lado das receitas (aumento da carga tributária) não foram bem-sucedidos no longo prazo, mas que, ao contrário, “ajustes bem-sucedidos são aqueles que atacam agressivamente o lado das despesas, particularmente os componentes que são vistos como intocáveis: previdências, remuneração de servidores e emprego” (Alesina; Perotti, 1995, p. 23).

Em trabalho posterior, intitulado “Grandes mudanças em política fiscal: Tributos *versus* Gastos” (*Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending*), escrito com Silvia Ardagna, Alberto Alesina observou casos de impulso fiscal (aumento de gastos públicos) e ajuste fiscal (redução de gastos públicos) em países da OCDE entre 1970 e 2007. Os autores concluíram que estímulos (impulsos) fiscais baseados em diminuição da carga tributária seriam mais eficientes para gerar crescimento do que aqueles baseados em aumento de gastos públicos. Em relação aos ajustes fiscais, aqueles baseados em cortes de gastos públicos e não em aumento da carga tributária teriam maior probabilidade de reduzir déficits. Além disso, ajustes no lado das despesas ao invés das receitas apresentam menos chances de criar recessões (Alesina; Ardagna, 2009, p. 2). Toda a ideia de austeridade expansionista dos autores estava baseada nas expectativas racionais dos agentes econômicos e consumidores (Blyth, 2020, p. 296).

No começo dos anos 2010, muitos países europeus estavam em crise e adotaram, em maior ou menor medida, políticas de austeridade, com base na tese da contração expansionista. Contudo, muitos economistas contestaram a ideia e encontraram problemas nos estudos de Alesina e Ardagna.

Paul Krugman, por exemplo, considerou a ideia de que cortes de gastos inspirariam a confiança do mercado e dos consumidores (e promoveria aceleração de crescimento) como um mito e a batizou de “fada da confiança” (*confidence fairy*). Para o autor, os benefícios de

aumentar a confiança não apareceram e “desde que o mundo se voltou para austeridade em 2010, todos os países que introduziram austeridade significativa viram a sua economia sofrer, com a profundidade do sofrimento diretamente relacionada à severidade da austeridade” (Krugman, 2012, p. 3).

Em 2012, Nicoletta Batini, Giovanni Callegari e Giovanni Melina publicaram estudo intitulado “Austeridade bem-sucedida nos Estados Unidos, Europa e Japão” (*Successful Austerity in the United States, Europe and Japan*) em sentido contrário às conclusões de Alesina e Ardagna. Veja-se:

A análise desse *paper* mostra que retirar estímulos fiscais muito rapidamente em economias onde o cenário já é de contração pode prolongar a suas recessões sem gerar a esperada poupança fiscal. Isso é particularmente verdade se a consolidação se centrar em cortes na despesa pública [...] e se a consolidação é ampla. Grandes consolidações tornam as recessões mais prováveis mesmo quando feitas em tempos de expansão. De uma perspectiva de política pública, isso é especialmente relevante para períodos de positivo, mas baixo crescimento. Nesse sentido, consolidações antecipadas durante uma recessão parecem agravar os custos do ajustamento fiscal [...] enquanto parecem atrasar muito a redução do quociente dívida sobre PIB [...] Novamente, isso é ainda mais verdadeiro no caso de consolidações baseadas predominantemente em cortes nas despesas públicas (Batini; Callegari; Melina, 2012, p. 33).

Na mesma época, Alesina publicou um novo estudo sobre o tema, juntamente com Carlo Favero e Francesco Giavazzi, intitulado “O efeito resultado de consolidações fiscais” (*The Output Effect of Fiscal Consolidations*). Os autores afirmam que a forma correta de avaliar os efeitos de um ajuste fiscal é pelo longo prazo e que a efetividade do ajuste depende do seu modelo. Por outro lado, ratificam que ajustes do lado da despesa são menos onerosos do que os baseados no aumento da carga tributária, especialmente se eles forem permanentes. Em síntese, os autores mantiveram, baseados em simulações de planos fiscais adotados em 16 países da OCDE, a ideia de que o ajuste fiscal pode ter efeitos positivos no crescimento, como resultado das respostas de confiança do mercado.

No ano de 2013, o FMI publicou um texto produzido pelo seu economista-chefe, Oliver Blanchard, juntamente com Daniel Leigh, intitulado “Erros de previsão de crescimento e multiplicadores fiscais” (*Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*). No artigo, Blanchard e Leigh afirmam que os prognósticos até então feitos “subestimaram significativamente o aumento do desemprego e o declínio do consumo privado e investimentos associados com a

consolidação fiscal²⁵” (Blanchard; Leigh, 2013, p. 5). A publicação foi vista como um “*mea culpa*” do próprio FMI, uma vez que se tratava de pesquisa produzida pelo seu economista-chefe²⁶⁻²⁷.

Em suma, trata-se de debate em que não há consensos. As próprias premissas utilizadas nos estudos são desiguais. Como explica Mark Blyth, “os acadêmicos usam diferentes indicadores e testes estatísticos; [...] interpretações muito divergentes dos mesmos casos caracterizam a literatura”. Contudo, ainda segundo Blyth, “os grandes contornos do debate parecem, demonstrar que os *case studies* estão errados a nível micro [...] enquanto a nível macro a defesa da consolidação expansionista tem sido cada vez mais posta em causa” (Blyth, 2020, p. 296-297).

Seja como for, o fato é que o discurso da austeridade é persuasivo e fortemente impregnado por componentes de conteúdo moral. Como explica Blyth, “a austeridade continua a ser uma ideologia imune aos fatos e à refutação empírica básica” (Blyth, 2020, p. 323).

Florian Schui, buscando compreender a força dessa ideia – que resiste ao fracasso econômico – traçou um histórico da ideia de austeridade, que remonta aos gregos antigos. O debate sobre o consumo – e o quanto de consumo poderia ser considerado adequado – é algo que sempre esteve entre as preocupações políticas, de Aristóteles a Tomás de Aquino e Voltaire. A atual controvérsia sobre austeridade que, no final das contas, é também um debate sobre consumo, está inserida nessa antiga tradição (Schui, 2014, p. 3-4).

Por muitos séculos, a ideia de austeridade estava centrada nos indivíduos. O consumo excessivo era visto como ruim para a alma. Essa percepção vai se modificar somente após o Iluminismo, que colocou a questão em outros termos: o consumo pode ser ruim para a alma, mas traz prazer e prosperidade, isto é, produz mais conforto material e qualidade de vida (Schui, 2014, p. 7-8).

O argumento de austeridade, contudo, permaneceu presente no debate público, mas

²⁵ Consolidação fiscal significa adotar uma política fiscal mais contracionista (ou austera).

²⁶ Sobre o ponto, ver matéria: **An amazing mea culpa from the IMF’s chief economist on austerity. The Washington Post**, 3 jan. 2013. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2013/01/03/an-amazing-mea-culpa-from-the-imfs-chief-economist-on-austerity/>. Acesso em: 1º maio 2024.

²⁷ Ainda em 2013, Oliver Blanchard criticou as medidas de austeridade adotadas pelo Reino Unido para o enfrentamento da crise econômica à época, como se depreende da seguinte matéria jornalística: **IMF drops criticism of Osborne austerity. Financial Times**, 8 out. 2013. Disponível em: <https://www.ft.com/content/e476dd06-2ff2-11e3-9eec-00144feab7de>. Acesso em: 1º maio 2024. Mais tarde, a diretora-geral do FMI, Christine Lagarde, viria a pedir desculpas pela fala de Blanchard. Ver: **Christine Lagarde grilled over Osborne apology. Independent**, 8 jun. 2014. Disponível em: <https://www.independent.co.uk/news/business/news/christine-lagarde-grilled-over-osborne-apology-9509687.html>. Acesso em: 1º maio 2024.

tendo como centro as formas coletivas de consumo, como o ensino público e transporte público, por exemplo. Somado a isso, há o fato de que os cidadãos ocidentais são educados de acordo com valores e ideias antigas que se consolidaram ao longo do tempo e estão presentes na moralidade comum. Ensinamentos da Bíblia, de Aristóteles e Tomás de Aquino sobre moderação, prudência, altruísmo e sacrifício estão presentes nas concepções dos indivíduos, às vezes de modo mais sedimentado do que argumentos econômicos e técnicos (Schui, 2014, p. 8).

Todas essas considerações são relevantes para uma melhor compreensão do debate que foi travado no Brasil, quando da discussão sobre a implementação do Novo Regime Fiscal. Como se verá nos capítulos seguintes, a ideia de conter gastos públicos para garantir a confiança dos agentes privados foi um dos argumentos centrais articulados, pelo Governo e por parlamentares favoráveis ao NRF, para a aprovação da EC nº 95, de 2016. Por isso, era necessário apresentar a origem dessa ideia.

Ainda, antes de abordar os próprios debates parlamentares, convém tecer considerações sobre o próprio texto da proposta de emenda à Constituição do Teto de Gastos, para que fique claro o que exatamente estava sendo proposto como nova política fiscal para o Brasil à época. É o que se passa a fazer.

2.3 O NOVO REGIME FISCAL (NRF)

Como mencionado anteriormente, o NRF foi uma das reformas apresentadas por Michel Temer entre as primeiras medidas após a assunção do cargo de Presidente da República. Juntamente com a reforma da previdência e a reforma trabalhista, o NRF formava o conjunto de medidas de Temer para “moralizar” as contas públicas.

A PEC que propunha a instituição do NRF tinha como objetivo maior estabelecer limites para as despesas primárias dos Poderes da União e órgãos federais com autonomia por vinte exercícios financeiros.

Além disso, visava alterar regras constitucionais de financiamento da saúde e educação, que estabeleciam percentuais mínimos de investimentos públicos nessas áreas. A Constituição, ao determinar os percentuais mínimos de gastos públicos para saúde e educação,

tornava-os obrigatórios. Gastos obrigatórios²⁸ contribuem para o que se chama de “rigidez de despesas”²⁹, um dos desafios para o equilíbrio das contas públicas. Portanto, retirar do texto constitucional essas vinculações fazia parte do projeto não apenas de contenção de gastos, mas de tornar o orçamento mais flexível, diminuindo a quantidade de despesas obrigatórias.

O texto inicial³⁰ acrescentava cinco artigos (101 a 105) ao Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e revogava o artigo 2º da EC nº 86, de 17 de março de 2015. Em termos de conteúdo, as principais modificações propostas foram as seguintes:

Tabela 2 - Proposta original da PEC do Teto de Gastos

Artigo do ADCT (Proposta Original)	Conteúdo
101 e 102, <i>caput</i>	<p>Institui o prazo de vinte exercícios financeiros para a vigência do Novo Regime Fiscal.</p> <p>Estabelece que será fixado, para cada exercício financeiro, limite individualizado para a despesa primária total do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.</p>
102, § 3º	<p>Estabelece que, para 2017, cada um dos limites equivalerá à despesa primária realizada no exercício de 2016, corrigida pelo IPCA (ou outro índice que vier a substituí-lo);</p> <p>Para os exercícios posteriores, cada um dos limites corresponderá ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA (ou outro índice que vier a substituí-lo).</p>
102, § 6º	Despesas que não se incluem nos limites estabelecidos no artigo 102:

²⁸ Nos termos do artigo 17, da LRF, “considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”.

²⁹ Sobre o ponto, veja-se a seguinte explicação constante no Relatório Fiscal do Tesouro Nacional de 2017: “Desde a Constituição Federal de 1988, o orçamento público brasileiro vem sofrendo processo intenso de engessamento, resultante da propagação de despesas obrigatórias e de transferências constitucionais e legais, de regras de indexação de despesas, de obrigatoriedade de aplicação mínima de recursos em alguns setores e de criação de receitas vinculadas a determinados gastos, o que limita a capacidade do Estado de realizar políticas públicas e de realocação de recursos para cumprimento de metas fiscais.

A inconveniência desta rigidez se aprofunda quando se amplia o escopo de definição das despesas públicas, incluindo as ações governamentais concedidas em lei por meio do sistema tributário – Gastos Tributários – que, a despeito de sua natureza extraorçamentária, podem ter implicações relevantes para a capacidade de financiamento das despesas orçamentárias”. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/importacao-arquivos/RFTN-28mar18.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2024.

³⁰ O texto original consta no Anexo deste trabalho.

	<p>I – transferências constitucionais estabelecidas pelos arts. 20, § 1^o³¹, 157 a 159³² e 212, § 6^o³³, e as despesas referentes ao art. 21, <i>caput</i>, XIV³⁴, todos da Constituição, e as complementações de que trata o art. 60, <i>caput</i>, V, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias³⁵;</p> <p>II – créditos extraordinários a que se refere o art. 167, § 3^o, da Constituição³⁶;</p> <p>III – despesas com a realização de eleições pela justiça eleitoral;</p> <p>IV – outras transferências obrigatórias derivadas de lei que sejam apuradas em função de receita vinculadas; e</p> <p>V – despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.</p>
102, § 7 ^o	Previsão de que o Presidente da República poderá propor ao Congresso Nacional, por meio de lei, alteração no método de correção dos limites instituídos pelo Novo Regime Fiscal, a partir do décimo exercício da sua vigência.
103	Consequências do descumprimento dos limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal (vedação de concessão de aumento a servidores públicos, criação de novos cargos, realização de novos concursos ou contratação de pessoal que implique aumento de despesa, concessão de incentivo de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita etc.).
104	Alteração na sistemática de aplicações mínimas de recursos na saúde e na educação (“A partir do exercício financeiro de 2017, as aplicações mínimas de recursos a que

³¹ “Art. 20. [...]”

§ 1^o É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da Administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.” (Redação original da Constituição Federal, vigente à época da tramitação da PEC n^o 241, de 2016. Atualmente, vige nova redação dada pela Emenda Constitucional n^o 102, de 2019).

³² Os artigos 157 a 159 da Constituição Federal tratam da repartição constitucional das receitas tributárias. Dada a sua extensão, os dispositivos não serão reproduzidos nesta oportunidade.

³³ “Art. 212. [...]”

§ 6^o As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.”

³⁴ “Art. 21. [...]”

XIV – organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio” (Redação vigente à época da tramitação da PEC n^o 241, de 2016. Atualmente, vige nova redação dada pela Emenda Constitucional n^o 104, de 2019);

³⁵ “Art. 60 [...]”

V – a União complementar os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do *caput* deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5^o do art. 212 da Constituição Federal;” (Redação vigente à época da tramitação da PEC n^o 241, de 2016. Posteriormente, todo o artigo 60 do ADCT foi alterado pela Emenda Constitucional n^o 108, de 2020);

³⁶ “Art. 167 [...]”

§ 3^o A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.”

se referem o inciso I do § 2º e o § 3º do art. 198³⁷ e o *caput* do art. 212³⁸, ambos da Constituição, corresponderão, em cada exercício financeiro, às aplicações mínimas referentes ao exercício anterior corrigidas na forma estabelecida pelo inciso II do § 3º e do § 5º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”).

Fonte: Elaboração própria.

A PEC propunha, portanto, um limite para os gastos públicos (despesas primárias) da União, incluindo todos os Poderes, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União, durante o prazo de vinte anos. Na proposta inicial, o limite equivaleria, para o exercício de 2017, à despesa primária realizada no exercício de 2016 corrigida pela IPCA (índice que mede a inflação do período) ou outro que viesse a substituí-lo. Para os anos seguintes (a partir de 2018), o limite equivaleria em cada exercício ao resultado do limite do exercício imediatamente anterior corrigido pelo IPCA ou outro que viesse a substituí-lo.

Diz-se que haveria, então, um “teto de gastos” porque a despesa primária passaria a ser corrigida apenas pela inflação. Isso implica que, havendo inflação no período, a despesa crescería nominalmente (ou seja, em termos numéricos os valores correspondentes aos gastos públicos seriam maiores em um ano do que os valores do anterior), mas não haveria crescimento real das despesas, isto é, os gastos públicos não poderiam crescer conforme a necessidade do país.

De todo modo, segundo os proponentes do NRF, a medida legislativa era fundamental para alterar o caráter procíclico da despesa. Possuir caráter procíclico significa que as despesas aumentam quando as receitas aumentam. Uma vez que há queda de receitas (por conta de uma crise econômica, por exemplo), um ajuste fiscal, com constrição de despesas, passa a ser necessário. A intenção declarada era alterar este quadro, tornando a despesa anticíclica, para que houvesse espaço fiscal (“uma poupança”) para lidar com períodos de crise. Nesse sentido, veja-se o seguinte trecho da Exposição de Motivos da PEC:

O atual quadro constitucional e legal também faz com que a despesa pública seja procíclica, ou seja, a despesa tende a crescer quando a economia cresce e vice-versa.

³⁷ “Art. 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: [...]

I – no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); [...]

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

I – os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º; [...]”

³⁸ “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.”

O Governo, em vez de atuar como estabilizador das altas e baixas do ciclo econômico, contribui para acentuar a volatilidade da economia: estimula a economia quando ela já está crescendo e é obrigado a fazer ajuste fiscal quando ela está em recessão. A face mais visível desse processo são as grandes variações de taxas de juros e de taxas de desemprego, assim como crises fiscais recorrentes. A esse respeito, cabe mencionar a vinculação do volume de recursos destinados a saúde e educação a um percentual da receita.

Também tem caráter procíclico a estratégia de usar meta de resultados primários como âncora da política fiscal. Na fase positiva do ciclo econômico, é relativamente fácil obter superávits devido ao natural crescimento das receitas, ou seja, torna-se factível conjugar obtenção de superávit primário com elevação de gastos. Como o inverso ocorre na fase negativa do ciclo econômico, acaba sendo necessário fazer ajuste fiscal em momentos de recessão³⁹ (Brasil, Câmara dos Deputados, EMI nº 00083/2016 MF MPDG, p. 4-5).

A proposta sofreu várias críticas, sobretudo em razão da duração da medida (por ser longa) e da provável contração de investimentos públicos que se seguiria após a sua aprovação⁴⁰. Relembre-se que uma grande parte das despesas primárias eram de caráter obrigatório e, por isso, não poderiam ser contingenciadas (pense-se, por exemplo, em despesas previdenciárias ou despesas decorrentes do pagamento de decisões judiciais). Se houvesse um teto global, o contingenciamento teria que ser feito na parte flexível, ou seja, nas despesas discricionárias (das quais fazem parte os investimentos públicos que não possuem financiamento obrigatório).

Por isso os críticos do NRF argumentavam que os investimentos essenciais para a manutenção e expansão dos serviços públicos, assim como a incorporação de inovações tecnológicas e reestruturação de carreiras, necessários não apenas em razão do crescimento demográfico, mas como forma de realização dos próprios objetivos e fundamentos da Constituição, estariam seriamente afetados (ou até mesmo obstados) após a implementação do NRF (Mariano, 2017, p. 4).

Além disso, a PEC não trazia nenhuma limitação para gastos com despesas financeiras, o que também foi objeto de crítica, por representar a continuidade de uma política econômica no Brasil de “imunidade da dívida pública ao controle de sua gestão” (Mariano, 2017, p. 8).

O fim da vinculação de investimentos mínimos para as áreas da saúde e da educação foi um dos pontos mais criticados.

³⁹ Exposição de Motivos. 15 jun. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/expmotiv/emi/2016/83.htm. Acesso em: 1º maio 2024.

⁴⁰ Nesse ponto, a discussão sobre o NRF reflete o debate internacional apresentado do tópico 2.2.2. Pela tese da “contração fiscal expansionista”, o corte de gastos gera confiança nos mercados e incentiva o retorno dos investimentos privados, estimulando o crescimento. Porém, para muitos economistas, sobretudo de tradição keynesiana, é justamente nos períodos de recessão que os investimentos públicos são mais necessários.

Para Élide Graziane Pinto (2016, p. 2), neste ponto, o NRF afrontava os princípios da vedação ao retrocesso e vedação da proteção insuficiente. Segundo a autora, o financiamento mínimo dos direitos fundamentais à saúde, à educação e o orçamento da seguridade social são cláusulas pétreas, portanto, a medida legislativa era nesse ponto inconstitucional. Assim, uma mudança no custeio da saúde e educação nesses moldes poderia ter impacto direto no aumento da litigiosidade judicial sobre esses temas, de modo a provocar um deslocamento do orçamento dos pisos constitucionais para o pagamento de precatórios judiciais.

Para Bello, Bercovici e Lima (2019, p. 1800), o NRF pode ser visto como uma alteração legislativa inserida dentro de um contexto de estado de exceção econômico permanente em que medidas emergenciais são adotadas a todo momento para conformar o direito interno às necessidades do capital financeiro.

Os autores explicam que a parte financeira da Constituição de 1988 falhou em dar suporte à implementação da constituição econômica, em grande parte por conta da separação que a doutrina constitucional pós-1988 fez entre a constituição financeira e a constituição econômica. A parte financeira passou a ser, como regra, interpretada como um conjunto de regras formais, procedimentais e neutras, separadas da ordem econômica e social, cujas diretrizes passam a ser vistas como mera norma programática (Bello; Bercovici; Lima, 2019, p. 1799-1800).

A implementação da ordem econômica e da ordem social do Estado, explicam Bercovici e Massoneto (2006, p. 71), passou a ficar condicionada às sobras orçamentárias e financeiras do Estado. Para os autores, a constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais é entendida por muitos como causadora de crises econômicas e de déficit público (Bercovici; Massoneto, p. 73).

Investimento em políticas públicas e equilíbrio das contas públicas são, de fato, frequentemente colocados em posições antagônicas. E a responsabilidade fiscal parece estar sempre acompanhada de alguma medida de austeridade que repercute na realização de direitos sociais.

No caso brasileiro, a instituição do NRF foi uma decisão política com relevantes repercussões na construção do orçamento dos anos posteriores. As reformas provocaram intensa mobilização social. Muitas escolas e universidades foram ocupadas em vários estados

brasileiros em atos de protesto contra a medida legislativa⁴¹. Além da mobilização nas escolas, foram realizados protestos na Esplanada dos Ministérios em Brasília⁴² e outras capitais no país⁴³. A manifestação que ocorreu em 29 de novembro de 2016 foi noticiada no próprio *site* da Câmara dos Deputados⁴⁴, com a informação de que, na oportunidade, “houve confronto com a Polícia Militar (PM), e deputados de oposição denunciaram o que classificaram como violação de direitos humanos” (Brasil, 2016).

No âmbito judicial, a emenda foi objeto de várias ações diretas de inconstitucionalidade (a exemplo das ADIs 5633, 5715, 5658, 5680 e 5734), que não foram julgadas à época e acabaram sendo extintas, diante da recente revogação do NRF.

Passados pouco mais de três anos da vigência da EC nº 95/2016, a crise sanitária provocada pela pandemia de coronavírus evidenciou a necessidade de investimentos em direitos sociais, especialmente saúde e assistência social. No âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, discutiu-se a criação de um auxílio-emergencial e a urgência de investimento público no Sistema Único de Saúde (SUS).

Tratou-se de uma norma com grande impacto, que tocou em questões constitucionais centrais (como o financiamento da saúde e da educação) com consequências relevantes para a realização de políticas públicas e para a capacidade de investimento em curto, médio e longo

⁴¹ Como se depreende das seguintes matérias jornalísticas: O mapa das ocupações de escolas e faculdades contra Temer. **Exame**, 27 out. 2016. Disponível em: <https://exame.com/brasil/o-mapa-das-ocupacoes-de-escolas-e-faculdades-contra-temer/>. Acesso em: 1º maio 2024; Ocupação de escolas e universidades chega a 19 estados. **G1**, 26 out. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2016/10/ocupacao-de-escolas-e-universidades-chega-19-estados.html>. Acesso em: 1º maio 2024; PEC 241: Com quase 1.000 escolas ocupadas no país, ato de estudantes chega a SP. **El País**, 27 out. 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/24/politica/1477327658_698523.html. Acesso em: 1º maio 2024; Estudantes ocupam reitoria da Unicap contra a PEC do teto de gastos. **G1**, 11 nov. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/pernambuco/educacao/noticia/2016/11/estudantes-ocupam-reitoria-da-unicap-contra-pec-do-teto-de-gastos.html>. Acesso em: 1º maio 2024; Contra PEC 55, MG tem greve e escolas e universidades ocupadas. **UOL**, 17 nov. 2017. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/2016/11/17/contra-pec-55-mg-tem-greuve-de-docentes-e-escolas-e-universidades-ocupadas.htm>. Acesso em: 1º maio 2024.

⁴² In: Ato contra a PEC do teto de gastos reúne 10 mil em frente ao Congresso. **G1**, 29 nov. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/11/ato-contra-pec-do-teto-de-gastos-reune-10-mil-em-frente-ao-congresso.html>. Acesso em: 1º maio 2024; Ato contra PEC do Teto tem repressão policial e depredação em Brasília. **El País**, 30 nov. 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/30/politica/1480467389_837114.html. Acesso em: 1º maio 2024.

⁴³ In: Capitais têm protestos contra a PEC do Teto. **Estadão**, 13 dez. 2016. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/protestos-contra-a-pec-do-teto-causam-confusao-em-brasilia/>. Acesso em: 1º maio 2024.

⁴⁴ In: Protesto contra PEC do Teto de Gastos termina em confronto com policiais. **Câmara dos Deputados**, 29 nov. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/503777-protesto-contra-pec-do-teto-de-gastos-termina-em-confronto-com-policiais/>. Acesso em: 1º maio 2024.

prazo.

O fato de o teto de gastos ter sofrido uma série de alterações desde a promulgação do texto original da EC n. 95, de 2016, até a sua substituição pelo Novo Arcabouço Fiscal, não diminui a importância do estudo do surgimento dessa alteração constitucional que representou, de muitas formas, um marco para o tratamento de questões fiscais no país, não apenas do ponto de vista material, mas pela própria circunstância de terem sido incluídas na Constituição Federal.

Assim, de um ponto de vista social, é relevante compreender os argumentos que foram articulados em âmbito parlamentar para dar suporte a essa decisão legislativa, além de analisar de que modo os argumentos contrários à aprovação da medida foram rebatidos. Medidas legislativas como esta, que alteram regras fiscais e interferem em decisões orçamentárias, são da maior importância para os estudos constitucionais, porque repercutem diretamente na concretização dos direitos.

Estavam em jogo valores constitucionais importantes, como a sustentabilidade das contas públicas, de um lado, e a preservação de políticas públicas de realização de direitos fundamentais, de outro. A discussão, portanto, refletiu, de certo modo, visões de mundo que estão em constante disputa e que divergem sobre o melhor desenho de política fiscal para gerar efeitos positivos na economia.

Sob a perspectiva da análise da argumentação parlamentar, o contexto de mobilização política e social em torno da medida sugere uma maior disposição dos parlamentares em expor as razões das suas posições. Ademais, como visto anteriormente, o país havia acabado de passar por um processo de impedimento da Presidente da República, Dilma Rousseff. É de se esperar que o referido cenário político e a importância da medida legislativa tenham levado a debates parlamentares mais intensos no processo de votação e aprovação da EC nº 95, de 2016.

A análise do percurso dessa proposta de emenda constitucional pode, nesse sentido, possibilitar a um só tempo a compreensão dos argumentos que justificaram uma política pública dessa magnitude, como a imersão na dinâmica argumentativa das duas Casas do Congresso Nacional, de modo a contribuir, com elementos empíricos, para o aprofundamento de uma teoria da legislação e da argumentação legislativa no país.

Os capítulos seguintes serão dedicados a esse propósito.

3 O PERCURSO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 NO CONGRESSO NACIONAL

O objetivo deste capítulo é apresentar o caminho percorrido pela proposta de emenda à Constituição (PEC) nº 241/2016 (PEC nº 55/2016 no Senado Federal), que culminou na aprovação da EC nº 95/2016, a qual instituiu o NRF e o Teto de Gastos, no Congresso Nacional, desde o seu recebimento na Câmara dos Deputados até a sua promulgação. Pretende-se apontar os argumentos articulados em cada momento de discussão e votação da medida legislativa, bem como jogar luzes às táticas parlamentares⁴⁵ utilizadas ao longo do percurso.

Antes, porém, cumpre recordar brevemente as regras do processo de reforma da Constituição. No Brasil, a Constituição Federal só pode ser emendada mediante proposta: i) de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; ii) do Presidente da República; ou iii) de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros (art. 60, *caput*, da Constituição). Uma vez apresentada, a proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros (art. 60, § 2º, da Constituição).

Recebida na Câmara dos Deputados, a proposta de emenda constitucional é encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que se pronunciará sobre sua admissibilidade e, em seguida, à Comissão Especial, designada especificamente para o exame do mérito da proposição (artigos 201 e 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁴⁶). Publicado o parecer sobre o mérito, a matéria estará pronta para ir a Plenário,

⁴⁵ Como explica Roberta Simões Nascimento (2021, p. 55), “cabe considerar táticas parlamentares como o conjunto de manobras estratégicas empregadas pelos parlamentares, partidos políticos e o Presidente da República, durante o processo de elaboração legislativa, com vistas a obter posições favoráveis na tomada de decisão, pelo uso das regras dos regimentos internos ou não. As táticas parlamentares abrangem tanto as técnicas de obstrução das minorias parlamentares – para atrapalhar e dilatar ao máximo a decisão legislativa – como os mecanismos de que as majorias se valem para aprovar rapidamente suas proposições, inclusive saltando as tramitações. As táticas parlamentares revelam a dinâmica legislativa independentemente da ideologia dos parlamentares e partidos políticos envolvidos, pois todos fazem uso dessas manobras. Algumas são aceitáveis, outras não, como será possível ver adiante. Seja como for, o comportamento estratégico é uma realidade inerente à prática parlamentar e, justamente por isso, parece imprescindível começar a tratar adequadamente a questão”.

⁴⁶ “Art. 201. A Câmara apreciará proposta de emenda à Constituição:

I – apresentada pela terça parte, no mínimo, dos Deputados; pelo Senado Federal; pelo Presidente da República; ou por mais da metade das Assembleias Legislativas, manifestando-se cada uma pela maioria dos seus membros; II – desde que não se esteja na vigência de estado de defesa ou de estado de sítio e que não proponha a abolição da Federação, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes e dos direitos e garantias individuais.

onde será submetida a dois turnos de discussão e votação.

Caso aprovada na Câmara dos Deputados, a proposta de emenda à Constituição segue para o Senado Federal. Em sequência, o expediente será encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) para exame e emissão de parecer (artigos 354 a 361 do Regimento Interno do Senado Federal). Após conclusão da análise pela CCJC e obedecidas as regras regimentais⁴⁷, a matéria estará pronta para inclusão na Ordem do Dia do Plenário.

Não havendo emendas no Senado Federal ao texto oriundo da Câmara dos Deputados e aprovada a proposta em dois turnos de votação pelo quórum qualificado de três quintos dos senadores, o fato será comunicado a outra Casa e convocada sessão para promulgação da emenda (artigo 369 do Regimento Interno do Senado Federal).

Naturalmente, a explicação acima deixa de fora as inúmeras intercorrências que podem surgir durante a tramitação de uma PEC. No entanto, o recordatório simplificado é suficiente para apresentar o percurso da proposta cujos argumentos serão dissecados.

Feitas essas considerações sobre o processo legislativo para a mudança da Constituição, passa-se ao exame da tramitação da proposta de emenda à Constituição do Teto de Gastos, a PEC nº 241, de 2016, na Câmara dos Deputados, e PEC nº 55, de 2016, no Senado Federal.

3.1 TRAMITAÇÃO DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 241, DE 2016, NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Como explicado anteriormente, a proposta de emenda à Constituição foi encaminhada pelo então Presidente, Michel Temer, à Câmara dos Deputados, em 15 de junho de 2016. A

Art. 202. A proposta de emenda à Constituição será despachada pelo Presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer.

§ 1º Se inadmitida a proposta, poderá o Autor, com o apoio de Líderes que representem, no mínimo, um terço dos Deputados, requerer a apreciação preliminar em Plenário.

§ 2º Admitida a proposta, o Presidente designará Comissão Especial para o exame do mérito da proposição, a qual terá o prazo de quarenta sessões, a partir de sua constituição para proferir parecer.

§ 3º Somente perante a Comissão Especial poderão ser apresentadas emendas, com o mesmo quórum mínimo de assinaturas de Deputados e nas condições referidas no inciso II do artigo anterior, nas primeiras dez sessões do prazo que lhe está destinado para emitir parecer.

§ 4º O Relator ou a Comissão, em seu parecer, só poderá oferecer emenda ou substitutivo à proposta nas mesmas condições estabelecidas no inciso II do artigo precedente.

§ 5º Após a publicação do parecer e interstício de duas sessões, a proposta será incluída na Ordem do Dia.

§ 6º A proposta será submetida a dois turnos de discussão e votação, com interstício de cinco sessões.

§ 7º Será aprovada a proposta que obtiver, em ambos os turnos, três quintos dos votos dos membros da Câmara dos Deputados, em votação nominal.

§ 8º Aplicam-se à proposta de emenda à Constituição, no que não colidir com o estatuído neste artigo, as disposições regimentais relativas ao trâmite e apreciação dos projetos de lei.”

⁴⁷ Previstas nos artigos 354 a 373 do Regimento do Senado Federal.

proposta foi enviada por intermédio da Mensagem nº 329/2016, que continha, além do texto inicial⁴⁸, uma Exposição de Motivos elaborada pelos então Ministros da Fazenda e do Planejamento, Henrique de Campos Meirelles e Dyogo Henrique de Oliveira.

A Mesa Diretora da Câmara dos Deputados encaminhou a Proposta para apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em regime de tramitação especial.

3.1.1 A Proposta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados

No âmbito da CCJC, foi designado como Relator o deputado Danilo Forte (PSB-CE). Na oportunidade, foram realizadas duas reuniões para tratar da matéria, uma no dia 2 de agosto de 2016, e outra, em 9 de agosto de 2016.

Na primeira reunião, o deputado Alessandro Molon (Rede-RJ) apresentou requerimento de retirada da matéria de pauta, que foi rejeitado pelos membros da CCJC. O deputado Danilo Forte (PSB-CE) proferiu o Parecer do Relator nº 1 CCJC⁴⁹ pela admissibilidade e constitucionalidade da PEC nº 241, de 2016, por não verificar qualquer afronta às cláusulas pétreas de que tratam o art. 60, § 4º, da Constituição Federal. Depois, foi concedida vista conjunta a alguns deputados⁵⁰.

A reunião seguinte foi marcada por manifestações nas galerias⁵¹, sobretudo em contrariedade à proposta. Alguns deputados opositores à PEC solicitaram a leitura e discussão da ata, levantaram questões de ordem⁵², requereram a inversão da ordem dos trabalhos e

⁴⁸ O texto da Proposta inicial [2016] está disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=Tramitacao-PEC%20241/2016. Acesso em: 1º maio 2024.

⁴⁹ Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1479001&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+241/2016. Acesso em: 1º maio 2024.

⁵⁰ Vista conjunta aos deputados Arnaldo Faria de Sá, Chico Alencar, Covatti Filho, Delegado Edson Moreira, Luiz Couto, Marcos Rogério, Paulo Freire, Rubens Bueno e Sandro Alex.

⁵¹ Como se depreende de notícia divulgada no *site* da Câmara dos Deputados. Veja-se um trecho: “Diversos manifestantes que ocupam a sala da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se manifestaram contra a Proposta de Emenda à Constituição que estabelece limites para gastos públicos (PEC 241/2016). O deputado Nelson Marchezan Junior (PSDB-RS) criticou as manifestações contrárias e solicitou que as pessoas fossem retiradas do Plenário da Comissão. ‘Eu conquistei meu direito (de me manifestar) nas urnas. As galerias de Plenário não são para desocupados. Vagabundo é quem trabalha menos e coloca mais gente aqui’, criticou o deputado”. In: Manifestantes protestam contra PEC do Teto dos Gastos Públicos. **Câmara dos Deputados**, 9 ago. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/495544-manifestantes-protestam-contra-pec-do-teto-dos-gastos-publicos>. Acesso em: 1º maio 2024.

⁵² Roberta Simões Nascimento (2021, p. 64) explica que “[...] Além do uso da palavra, outro expediente é a formulação de requerimentos (para adiar a votação, retirar da pauta, conferir mais prazo etc.) e questões de ordem para esclarecimento durante a sessão (também para protelar a tramitação), feitos de forma análoga às obstruções.

solicitaram verificações de votação, com a finalidade de ganhar mais tempo para a discussão⁵³.

Por outro lado, deputados que buscavam uma rápida tramitação da medida legislativa, também fizeram uso de táticas para evitar o prolongamento da discussão. O deputado Arthur Lira (PP-AL), por exemplo, formulou questão de ordem para evitar longas discussões sobre a ata da sessão anterior. Veja-se: “[...] quando se discutem as atas nas Comissões não é possível haver essa discussão que está sendo feita na CCJ [...] Por isso, eu faço a questão de ordem [...] porque só cabe discussão de ata para fazer retificação de pontos específicos da ata” (Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, Sessão de 09/08/2016, p. 10).

Em relação aos fundamentos constitucionais articulados, destacaram-se os argumentos sintetizados na Tabela 3. Ressalte-se que as razões indicadas abaixo não representam a literalidade de um discurso específico, mas uma condensação de diferentes trechos, sumarizada para fins didáticos. Veja-se:

Tabela 3 - Argumentos constitucionais (CCJC da Câmara dos Deputados)

Argumentos constitucionais favoráveis à admissibilidade da PEC	Argumentos constitucionais contrários à admissibilidade da PEC
Na CCJC, o objeto de apreciação é apenas a admissibilidade da PEC. O mérito deve ser apreciado na Comissão Especial e no Plenário ⁵⁴ .	Há disposições inconstitucionais na PEC, portanto é preciso tratar, na CCJC, das alterações pretendidas em relação ao financiamento da saúde e da educação, por exemplo ⁵⁵ .

A tática parlamentar citada, embora aceitável dentro do jogo político, infringe as regras da argumentação racional, pois idealmente as interações discursivas se prestam a que os falantes expressem seus pontos de vista, de forma fundamentada – isto é, articulando razões que permitam o desenvolvimento do raciocínio de todos os que tomam parte no discurso –, não para travar as discussões e atrasar a votação das leis”.

⁵³ Como pontuou o Deputado Rubens Pereira Júnior, “[...] o que nós queremos é que a ordem seja: Ata, Ordem do Dia e Expediente. Já há uma inversão para que esse ponto seja o primeiro item da Ordem do Dia. Então, vai ser a leitura da ata, com aquele kit obstrução convencional [...] porque quero discutir essa PEC e apontar as inconstitucionalidades flagrantes que há nela” (Brasil, Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição e Justiça, Sessão de 09/08/2016, p. 2).

⁵⁴ Um exemplo pode ser visto na manifestação do deputado Marcos Rogério (PDT-RO): “É legítimo o papel de quem é Oposição fazer oposição, mas os argumentos são os mais inapropriados possíveis quando se trata de discussão de uma proposta de emenda constitucional. Nós estamos discutindo apenas a admissibilidade. Na Comissão de mérito, vamos discutir o mérito da proposta” (Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, Sessão de 09/08/2016, p. 19).

⁵⁵ Um exemplo pode ser visto na manifestação do deputado Aliel Machado (Rede-PR): “A partir do momento da aprovação da PEC que garante investimentos na saúde e na educação, a aprovação de uma PEC como essa para atender o interesse que vai de encontro ao interesse principal da Nação brasileira acaba por si só tendo a sua inconstitucionalidade” (Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, Sessão de 09/08/2016, p. 16).

Não há na proposta em tela qualquer disposição que afete, mesmo indiretamente, a forma federativa do Estado ⁵⁶ .	A PEC 241 impõe comportamentos aos Estados e os Municípios ⁵⁷ .
---	--

Ainda existirá a obrigatoriedade de aplicação mínima nos setores de saúde e educação públicas, mas em parâmetros distintos dos atuais. ⁵⁸	As alterações nas regras de financiamento da saúde e da educação violam o princípio da vedação ao retrocesso ⁵⁹ .
--	--

Fonte: Elaboração própria.

Houve, também, o início de uma discussão sobre a revogação do artigo 2º da EC nº 86, de 17 de março de 2015, que, por sua vez, previa percentuais para a implementação gradual⁶⁰ (em cinco anos) do inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição (obrigatoriedade de a União aplicar, pelo menos, 15% da sua receita corrente líquida em investimento em saúde).

O deputado Rubens Pereira Júnior (PCdoB-MA) levantou a questão de que a EC nº 86, de 2015, acabara de ser aprovada pelo Congresso Nacional e que a sua revogação poderia causar

⁵⁶ Um exemplo pode ser visto na manifestação do deputado Danilo Forte (PSB-CE): “Não há, na proposta em tela, qualquer disposição que afete, mesmo indiretamente, a forma federativa do Estado ou o direito ao voto direto, secreto, universal e periódico” Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, Sessão de 02/08/2016, p. 9).

⁵⁷ Um exemplo pode ser visto na manifestação do deputado Patrus Ananias (PT-MG): “PEC fere expressamente o inciso IV do art. 60 e fere também indiretamente, a nosso ver, o inciso I do art. 60, que diz respeito à forma federativa, uma vez que vincula e obriga os Estados e os Municípios a terem determinados comportamentos impostos pela União” (Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, Sessão de 09/08/2016, p. 31).

⁵⁸ Um exemplo pode ser visto na manifestação do deputado Danilo Forte (PSB/CE): “Não há que se falar em afronta a direitos ou garantias individuais. A PEC altera, por prazo determinado, o sistema de vinculação de receitas a despesas com ações e serviços públicos de saúde e com manutenção e desenvolvimento de ensino. Diferentemente de outras despesas, a essas foi concedida a garantia de atualização a cada ano. Em outras palavras, ainda existirá a obrigatoriedade de aplicação mínima nos setores de saúde e educação públicas, embora em outros moldes, mais condizentes com a situação fiscal que presenciaremos nos próximos anos”. (Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, Sessão de 02/08/2016, p. 9).

⁵⁹ Um exemplo pode ser visto na manifestação do deputado Chico Alencar (PSOL/RJ): “Quanto à PEC, entendemos que é, sim, flagrantemente inconstitucional, porque, aduzindo os argumentos que o Deputado Alessandro Molon já trouxe aqui, afronta um princípio constitucional da continuidade da prestação de serviços públicos; atinge os arts. 196 e 205 da Constituição Federal, que mencionam a educação e a saúde públicas como direito de todos e dever do Estado; atinge direitos sociais, portanto pécios, e o princípio também da vedação ao retrocesso social” (Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, Sessão de 02/08/2016, p. 2).

⁶⁰ “Art. 2º O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal será cumprido progressivamente, garantidos, no mínimo:

I – 13,2% (treze inteiros e dois décimos por cento) da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

II – 13,7% (treze inteiros e sete décimos por cento) da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

III – 14,1% (quatorze inteiros e um décimo por cento) da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

IV – 14,5% (quatorze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

V – 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional.”

prejuízos. A esse comentário, o deputado Danilo Forte (PSB-CE) respondeu o seguinte:

Reconhecendo inclusive a colocação do Deputado Rubens, acho que não pode ficar o texto com uma revogação do art. 2º, porque ele cai em contradição exatamente com o que está sendo colocado na PEC com relação ao art. 104 do ADCT. Nesse dispositivo está-se incluindo inclusive a determinação de que o mínimo a ser aplicado em serviços de saúde em 2017 será a aplicação mínima exigida para o exercício de 2016 – em cumprimento à regra do art. 198, § 2º, inciso I –, atualizado pelo índice de inflação do IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor. Então, se se mantém o art. 104 da ADCT, ele não pode ficar com o art. 2º, que está sendo colocado (Brasil, Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição e Justiça, 2016, p. 18).

O aparente reconhecimento de que poderia haver uma contradição no texto inicial da PEC serviu de fundamento para que seus opositores reafirmassem a necessidade de mais tempo de debate sobre a proposta, sob pena de que se perdesse a oportunidade de discussão de aspectos relevantes (relacionados a cláusulas pétreas da Constituição, não a meros erros formais).

Ao final, o parecer foi aprovado e a matéria seguiu para a Comissão Especial.

3.1.2 A Proposta na Comissão Especial

Dando sequência à tramitação legislativa ainda na Câmara dos Deputados, a PEC nº 241, de 2016 foi enviada à apreciação da Comissão Especial, constituída especialmente para emitir parecer sobre o mérito da proposta, nos termos do art. 202, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁶¹. O deputado Danilo Forte (PSB-CE) foi eleito presidente da Comissão e, na sequência, designou o deputado Darcísio Perondi (PMDB-RS), que era vice-líder do Governo⁶², como relator da matéria.

No âmbito da Comissão Especial foram realizadas algumas audiências públicas para a oitiva de especialistas ou representantes de setores interessados na matéria. No total, foram destinadas quatro reuniões para as audiências, realizadas no final de agosto (dias 24, 29 e 31) e em 12 de setembro de 2016.

Até o dia 13 de setembro de 2016 (prazo final para o emendamento da proposta), foram apresentadas 22 emendas ao texto original da PEC. Dessas, apenas a Emenda nº 3 foi aprovada integralmente, e as emendas nºs 1, 5, 17 e 18 foram aprovadas parcialmente. As demais foram rejeitadas.

⁶¹ “Art. 202. [...]”

§ 2º Admitida a proposta, o Presidente designará Comissão Especial para o exame do mérito da proposição, a qual terá o prazo de quarenta sessões, a partir de sua constituição para proferir parecer.”

⁶² Ver: [2016] Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/73891?ano=2016>. Acesso em: 1º maio 2024.

De acordo com o parecer do relator, as razões para acolhimento ou rejeição das emendas foram as seguintes:

Tabela 4 - Emendas apresentadas ao texto original da PEC nº 241, de 2016

Emendas	Proposta	Razões para acolhimento ou rejeição da emenda, segundo o Parecer da Comissão Especial
15 e 17	Conferir um tratamento privilegiado às despesas com ações e serviços públicos de saúde e com manutenção e desenvolvimento do ensino, ressalvando-as do Novo Regime Fiscal.	Rejeitadas. Justificativa: O momento é de controle da despesa primária. Além disso, diferentemente das despesas primárias em geral, que não poderão ultrapassar os limites atualizados pela inflação, a saúde e a educação mantêm esta salvaguarda: não poderão ser menores do que os pisos válidos no exercício anterior, atualizados pela inflação. Como não existe expectativa de inflação zero para o período de vigência do Novo Regime Fiscal, é certa a elevação nominal dos gastos nessas funções.
1, 5, 17 e 18	Ampliar a base de cálculo sobre a qual serão calculadas as aplicações mínimas.	Acolhidas parcialmente. Justificativa: Propõe-se, no Substitutivo, alterar o ano base para 2017 e revogar o art. 2º da EC 86/2015. Com isso, tem-se a incidência do percentual de 15% da receita corrente líquida do ano de 2017, e, a partir de então, a correção pelo IPCA. Adotar-se-á o mesmo critério para as aplicações mínimas em manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, há possibilidade de ampliação das bases de cálculo das aplicações mínimas antes de ingressarem efetivamente no Novo Regime Fiscal.
2, 3, 4, 7, 11, 13 e 14	Ampliar a lista de exceções aos limites de despesa primária, acrescentando, por exemplo: a manutenção e desenvolvimento do ensino; a transferência constitucional do IOF-Ouro; a ampliação de defensores públicos nas unidades jurisdicionais; as despesas executadas com recursos próprios etc.	Acolhida apenas a Emenda nº 3. As demais foram rejeitadas. Justificativa: A listagem de exceções deve ser a menor e a mais justificada possível, sob pena de corroer a lógica e a eficácia da proposta. Acolheu-se apenas a retirada da transferência relativa ao IOF-Ouro, objeto da Emenda 3, visto que o texto original do Executivo omitiu disposições que tratam de transferências constitucionais, despesas sobre as quais a União não tem poder de gestão.
6	Propor que o índice de correção das despesas primárias possa ser alterado no sétimo exercício financeiro de vigência do Novo Regime Fiscal.	Rejeitada. Justificativa: Uma boa regra fiscal deve vigorar por um prazo suficientemente longo para produzir seus resultados.
8, 9, 12 e 21	Excluir do limite de gastos o reajuste geral para o funcionalismo público previsto no inciso X do art. 37 da Constituição.	Rejeitadas. Justificativa: Os valores pagos anualmente nessas rubricas não dependem da vontade do Governo em exercício e são, na verdade, mera consequência de

gestões passadas, nas quais os representantes da sociedade optaram por ampliar as despesas públicas além dos limites suportados pela receita tributária. Mais que proibir o pagamento dos juros e amortizações devidos, o que consistiria em verdadeira moratória, o necessário para a queda desses valores no futuro é a obtenção de sucessivos superávits primários.

Se há dúvidas quanto à gestão da dívida pública, a PEC atual não seria o instrumento adequado para o seu tratamento, mas sim medidas como a realização de auditoria da dívida em 2017, já aprovada no texto-base da LDO.

- | | | |
|-------------|--|---|
| 10 | Propor que o Novo Regime Fiscal vigore até dezembro de 2018. | Rejeitada.
Justificativa: Não é tempo suficiente para a obtenção dos resultados esperados. |
| 16, 20 e 22 | Ampliar os valores destinados a ações e serviços públicos de saúde como proporção da receita corrente líquida; propor vedação da emissão de títulos da dívida com rendimento vinculado à Selic; e propor alteração do percentual da receita de impostos repassado pela União ao Fundo de Participação dos Estados e do DF. | Rejeitadas.
Justificativa: Assuntos que não se harmonizam com a essência da PEC. Devem ser defendidos em outra proposição. |

Fonte: Elaboração própria.

O parecer aprovado pela Comissão Especial propôs um Substitutivo para a proposta original encaminhada pelo Poder Executivo. Apesar da alteração de alguns dispositivos⁶³, a essência do texto original não foi modificada.

⁶³ Em síntese, as alterações abordaram os seguintes pontos: 1. Modificação na fixação de limites individualizados (atribuição de limites individualizados por órgão orçamentário – e não por Poder – no âmbito dos Poderes Judiciário e Legislativo); 2. Fixação do período de apuração do IPCA para compreender julho de um ano e junho do outro, evitando que o orçamento seja elaborado apenas com uma previsão do índice; 3. Correspondência dos limites financeiros com o orçamento autorizado, para evitar que “as autorizações orçamentárias não caibam no limite e não sejam pagas, realimentando um ‘orçamento paralelo’ de restos a pagar, que tanto prejudica o planejamento no Brasil”; 4. Listagem expressa dos Poderes e órgãos que contariam com limites individualizados; ajustes redacionais para deixar claro que as exceções ao teto não seriam somadas nem aos limites e nem à base de cálculo; ampliação da lista de exceções (acréscimo da distribuição dos impostos estaduais e municipais arrecadados de forma unificada, na sistemática do Simples Nacional; repartição do IOF-Ouro; do imposto de renda arrecadado diretamente pelos Estados, DF e Municípios; e da repartição do ITR com os Municípios); 5. Inserção no § 11 do art. 102 da possibilidade de que o pagamento de restos a pagar inscrito até 31 de dezembro de 2015 não seja computado na apuração do limite; 6. Exigência de que a alteração do método de correção dos limites seja realizada por meio de lei complementar, e não por lei ordinária, e previsão de que alteração só poderia ser feita uma única vez em cada mandato presidencial; 7. Ampliação das vedações decorrentes do descumprimento dos limites; 8. Alteração do ano base para ajustes de saúde e educação de 2016 para 2017 e submissão das emendas parlamentares impositivas aos mesmos critérios de correção dos gastos com saúde e educação; 9. Inclusão de dispositivo esclarecendo que o Novo Regime Fiscal não afasta a aplicação das demais normas fiscais; 10. Acréscimo de dispositivo para fazer coincidir a vigência da Desvinculação de Receitas da União ao Novo Regime Fiscal.

3.1.3 Plenário: o primeiro turno de discussão e votação

A matéria foi levada ao Plenário, para discussão e votação no primeiro turno, em 10 de outubro de 2016, quatro dias após a aprovação do parecer da Comissão Especial. Como regra, é de duas sessões o interstício entre a distribuição de avulsos dos pareceres das Comissões e o início da discussão ou votação correspondente. Contudo, foi apresentado e aprovado requerimento para a dispensa desse interstício⁶⁴, o que possibilitou a apreciação da PEC de maneira mais célere. As quatro sessões destinadas à discussão e à votação da medida legislativa em primeiro turno ocorreram no mesmo dia (10 de outubro de 2016).

A aprovação do requerimento de dispensa de interstício não se deu, contudo, sem forte resistência. Muitos partidos entraram em obstrução⁶⁵ para tentar impedir a votação do requerimento. Nas palavras do deputado Afonso Florence (PT-BA), líder do PT à época, “os partidos da base vão ter que derrubar a obstrução, vão ter que fazer o debate conosco e vão ter que sustentar o ônus, diante do povo brasileiro [...]” (Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 48). No mesmo sentido, o discurso do Deputado Afonso Motta (PDT-RS), líder do PDT, “o PDT está em obstrução [...], até porque o objetivo desse requerimento é impedir o debate” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 49).

Após votação simbólica do requerimento⁶⁶, alguns deputados pediram votação nominal, o que pode ser visto como outra tática de obstrução⁶⁷. Apesar dos esforços em contrário, o resultado da votação foi amplo em favor da quebra do interstício e a sessão se encerrou sem

⁶⁴ A previsão consta no artigo 150 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Veja-se:

“Art. 150. Excetuada a matéria em regime de urgência, é de duas sessões o interstício entre:

I – a distribuição de avulsos dos pareceres das Comissões e o início da discussão ou votação correspondente;

II – a aprovação da matéria, sem emendas, e o início do turno seguinte.

Parágrafo único. A dispensa de interstício para inclusão em ordem do dia de matéria constante da agenda mensal a que se refere o art. 17, I, s, poderá ser concedida pelo Plenário, a requerimento de um décimo da composição da Câmara ou mediante acordo de Lideranças, desde que procedida a distribuição dos avulsos com antecedência mínima de quatro horas”.

⁶⁵ Essa tática é conhecida como “obstrução legítima”, “declarada pelo líder do partido ou do bloco parlamentar, por intermédio da qual se cria uma ficção jurídica, qual seja, a retirada da presença dos parlamentares representados somente para o cômputo de formação do quórum da sessão, mesmo com sua permanência física ali em Plenário [...] Funciona como uma verdadeira ‘ausência ficta’, e precisa ser comunicada à mesa diretora para que se proceda à baixa no quórum, o que também pode acabar derrubando a sessão” (Nascimento, 2021, p. 60).

⁶⁶ “No processo simbólico, o presidente, ao anunciar a votação de qualquer matéria, convidará os deputados e senadores favoráveis a permanecerem sentados e proclamará o resultado manifesto dos votos. Na prática contemporânea, usa-se não ‘sentados’, mas ‘como estão’, de modo que os contrários levantam as mãos” (Nascimento, 2021, p. 56).

⁶⁷ “[...] a maioria das votações é encaminhada pelos líderes, que representam as bancadas, ou pela votação simbólica, conforme consta do art. 185 do RICD e do 293 do RISF, o que confere maior agilidade aos trabalhos. Deste modo, um pedido de votação nominal é um dificultador, funcionando como tática parlamentar obstrucionista” (Nascimento, 2021, p. 60).

outras votações relacionadas à matéria.

Na sessão seguinte, realizada às 14h do mesmo dia 10 de outubro de 2016, a PEC nº 241, de 2016, foi trazida à ordem do dia. Esta segunda sessão foi dedicada, em sua maior parte, às apreciações de requerimentos e questões de ordem. Deputados contrários à PEC valeram-se de várias táticas para prolongar a discussão da matéria, tais como utilizar a palavra tanto quanto possível, formular questões de ordem⁶⁸ e entrar em obstrução formal nos momentos das votações.

Dos requerimentos apresentados naquela oportunidade, o mais debatido foi o que propôs a retirada da PEC nº 241, de 2016, da pauta daquela sessão, formulado pelo deputado André Moura (PSC-SE), líder do Governo na Câmara dos Deputados. O requerimento foi visto pelos adversários como uma manobra regimental. O diálogo entre o deputado Bohn Gass (PT-RS) e o presidente da Casa, Rodrigo Maia (DEM-RJ), explica bem a controvérsia:

O SR. BOHN GASS (PT-RS. Questão de ordem. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, [...] a Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016, não poderia entrar em votação no dia de hoje, porque não houve sessão na sexta-feira passada, e, segundo o Regimento Interno, é necessária a realização de duas sessões para que haja essa votação – o Regimento é claro. Por isso foi apresentado, por interesse do Governo, requerimento de quebra de interstício. Vencido o interstício, a PEC 241 poderá ser votada no dia de hoje, contra a nossa vontade. [...] O que está agora na Mesa, Sr. Presidente – vou fazer a justificativa desta questão de ordem –, é um pedido do Líder do Governo para que esta PEC seja retirada da Ordem do Dia, e nesse caso eu vou pedir a V.Exa. que indefira esse pedido. Isso é estranho. Por que o Líder do Governo está fazendo esse pedido? Ele está querendo fazer uma manobra. Que manobra? Depois de apresentado o requerimento de retirada de pauta da PEC 241 por parte do Líder do Governo, que quer a votação, ele vai orientar a sua base a negá-la. Ao negá-la, prevalece a discussão e a votação da matéria. Dessa forma, os requerimentos que nós apresentamos de adiamento de discussão e a respeito de outros temas vão ser considerados prejudicados por parte da Mesa. E aí está a maldade, a armação por parte do Líder do Governo [...]

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Maia) – Sr. Deputado, a questão está superada. O requerimento foi votado e aprovado com o apoio da maioria dos Líderes. Essa questão está superada.

O SR. BOHN GASS – A retirada de pauta não foi votada ainda.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Maia) – Não, refiro-me ao requerimento anterior, o da quebra do interstício. Se o Líder do Governo ou qualquer Líder estiver usando o Regimento a favor daquilo que eles acreditam, isso é um direito da Maioria, como também é um direito da Minoria a obstrução. Assim não vejo nenhuma condição de a Presidência considerar prejudicado o requerimento de retirada de pauta apresentado

⁶⁸ Um exemplo foi a questão de ordem formulada pelo deputado Glauber Braga. O parlamentar argumentou que o parecer da Comissão Especial foi levado à votação antes do prazo obrigatório de duas sessões após a concessão de vista conjunta, nos termos do inciso XVI do art. 57 do RICD (Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 114). O Presidente, Rodrigo Maia, respondeu o seguinte: “Foi dado o prazo correto para o pedido de vista. Na quinta-feira, houve sessão extraordinária, e a Comissão se reuniu após ela se encerrar. Então, o prazo para o pedido de vista foi garantido pelo Presidente da Comissão Especial” (Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 115).

pelo Líder de algum partido da Maioria (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 64-66).

Como previsto, o requerimento de retirada feito pelo líder do Governo foi rejeitado (com a base governista⁶⁹ votando contra o seu próprio requerimento) e os demais requerimentos sobre adiamento da discussão da matéria foram considerados prejudicados.

Após o discurso de mais alguns oradores, foi colocado em votação um novo requerimento, agora para o encerramento da discussão. O requerimento foi votado, aprovado e a discussão foi encerrada. O PT requereu a prorrogação da sessão, o que foi rejeitado pelo Plenário e a sessão foi encerrada.

Na sessão seguinte, constou na ordem do dia a votação da PEC nº 241, de 2016. Um novo requerimento de retirada de pauta foi apresentado, desta vez pela oposição, e rejeitado. Também foi proposta a votação da medida legislativa artigo por artigo⁷⁰, o que também foi rejeitado pelo Plenário. Ao final, foi aprovado requerimento de votação em globo⁷¹ da admissibilidade dos requerimentos de destaque simples⁷². Na prática, essa foi mais uma medida de agilidade na votação. Em vez de precisar votar cada destaque simples individualmente, o Plenário pôde inadmitir todos de uma vez.

O Substitutivo adotado pela Comissão Especial à PEC nº 241, de 2016, foi então colocado em votação e aprovado em primeiro turno na Câmara dos Deputados, por 366 votos favoráveis e 111 votos contrários. Houve duas abstenções. Todas as emendas destacadas foram rejeitadas.

⁶⁹ Relembre-se que a expressão “base governista” está sendo utilizada como reprodução do sentido utilizado pelos próprios parlamentares nos debates. Veja-se um exemplo:

MAURO PEREIRA (Bloco/PMDB-RS. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, o PMDB vota “não” e convida todos os colegas, Deputados e Deputadas, para virem ao Plenário a fim de iniciarmos a votação.

Peço que todos os partidos da base do Governo votem “não”.

PRESIDENTE (Rodrigo Maia) – A base vota “não” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 27).

⁷⁰ De acordo com o artigo 189, *caput*, do Regimento Interno (17ª edição), “a proposição, ou seu substitutivo, será votada sempre em globo, ressalvada a matéria destacada ou deliberação diversa do Plenário”. Nos termos do § 4º do mesmo artigo, “Também poderá ser deferido pelo Plenário dividir-se a votação da proposição por título, capítulo, seção, artigo ou grupo de artigos ou de palavras”.

⁷¹ “Art. 162. Em relação aos destaques, serão obedecidas as seguintes normas: [...]

XIV – em caso de mais de um requerimento de destaque, poderão os pedidos ser votados em globo, se requerido por Líder e aprovado pelo Plenário.”

⁷² De acordo com o Glossário Legislativo, destaque é o “instrumento regimental que permite a apreciação posterior de parte de proposição, de emenda ou de subemenda mediante requerimento aprovado pelo Plenário ou por comissão” e destaque supressivo simples é o “destaque que visa à supressão de dispositivo de proposição”.

3.1.4 Comissão Especial: o retorno para elaboração de parecer para o segundo turno de discussão e votação

A aprovação do texto do Substitutivo da PEC nº 241, de 2016, ocorreu na noite do dia 10 de outubro de 2016. Na manhã seguinte, a 9ª Reunião da Comissão Especial foi convocada para prolação de parecer para o segundo turno de discussão e votação da PEC nº 241-A, de 2016.

Os primeiros momentos da sessão orbitaram em torno de uma questão de ordem levantada pela deputada Érika Kokay (PT-DF). Em síntese, a parlamentar considerou que levar a matéria para a pauta naquele momento feria prazos regimentais, mais especificamente o disposto nos artigos 196 e 198 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Essa foi mais uma tentativa de parlamentares da oposição de adiar a votação da matéria e de denunciar a velocidade com a qual estava se dando a tramitação da PEC nº 241, de 2016. Em seus discursos, esses deputados tentavam relacionar o interesse na rápida aprovação da proposta de emenda com a falta de disposição da base governista em debater a matéria. É o que se depreende da intervenção do deputado Jorge Solla (PT-BA):

Gostaria que constasse na ata desta Comissão o registro sobre os atropelos regimentais que o Governo golpista vem fazendo para garantir a aprovação célere desta medida que vai destruir as políticas sociais do Brasil. Isso aconteceu, por exemplo, na instalação da Comissão. Eu fiquei sabendo dela fora daqui, em um dia em que não havia sessão marcada. Quinze minutos antes de a instalação da sessão acontecer, a divulgação ocorreu por *e-mail*. E isso aconteceu durante toda a tramitação da matéria nesta Comissão, aconteceu em Plenário e está acontecendo aqui mais uma vez. O povo brasileiro precisa saber a velocidade que está sendo dada, atropelando o Regimento, para garantir a aprovação desta PEC, antes que o povo descubra o desastre que V.Exas. estão surgindo nesta Casa, antes que o povo descubra para onde está indo o dinheiro dos impostos que vai sair da saúde e da educação (Brasil, Câmara dos Deputados, Comissão Especial, Reunião Ordinária de 11/10/2016, p. 2).

Apesar da questão de ordem ter sido rejeitada, o presidente da Comissão Especial, deputado Danilo Forte (PSB-CE), parece ter cedido, ainda que minimamente, ao suspender a sessão. Veja-se:

Eu vou fazer uma consulta ao Plenário, porque tenho procurado cumprir o Regimento à risca. Foi iniciada a Ordem do Dia. Assim, nós só temos dois caminhos a seguir: ou suspendemos a sessão e voltamos depois de encerrada a Ordem do Dia ou suspendemos para voltarmos com data marcada, na segunda-feira ou na terça-feira. O Deputado Darcísio Perondi está advogando aqui o retorno na segunda-feira à tarde. A Deputada Erika Kokay quer na terça-feira.

[...]

Então, vamos suspender a sessão. Terça-feira, às 11 horas, nós reiniciaremos (Brasil, Câmara dos Deputados, Comissão Especial, Reunião Ordinária de 11/10/2016, p. 10).

Não houve a continuação das discussões, mas o dia seguiu com uma audiência pública que ocorreu na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara, resultante da aprovação do Requerimento nº 230, de 2016, de autoria do deputado Paulo Pimenta (PT-RS)⁷³. Embora esses debates não tenham se dado no âmbito da Comissão Especial, tratou-se de momento importante para a discussão, porque os deputados puderam ouvir especialistas com argumentos contrários à aprovação da PEC. Representantes do Governo também foram convidados, mas não compareceram⁷⁴.

A sessão seguinte da Comissão Especial foi marcada pela discussão em torno de questões regimentais. Do lado do Governo, houve requerimento inversão da pauta da Ordem do dia, para que fosse logo votada a matéria, para o segundo turno e, em seguida, requerimento de encerramento da discussão, ambos para aprovar a matéria com celeridade. Do lado da oposição, houve requerimento de retirada da matéria de pauta e contestações. Ao final, a redação para o segundo turno da discussão da PEC foi aprovada com ampla maioria.

3.1.5 Plenário: o segundo turno de discussão e votação

O segundo turno de discussão e votação da PEC do Teto de Gastos na Câmara dos Deputados transcorreu em três sessões do Plenário, todas no mesmo dia.

Na primeira sessão, após a leitura do único item constante da Ordem do Dia, qual seja, a discussão, em segundo turno, da PEC nº 241, de 2016, o líder do Governo, deputado André Moura (PSC-SE), apresentou requerimento de retirada da matéria de pauta, valendo-se da mesma estratégia empregada no primeiro turno para que fossem considerados prejudicados todos os requerimentos semelhantes.

Iniciou-se um longo debate sobre a validade de uma manobra regimental que consistia em se inscrever para encaminhar contra a matéria e, ao fazer uso da palavra, discursar a favor

⁷³ Na oportunidade, foram ouvidos os seguintes convidados: Maria Lucia Fattorelli, Coordenadora Nacional da Auditoria da Dívida Pública; Luiz Carlos Delorme Prado, Professor Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ; Pedro Rossi, Professor Doutor em Economia pela Universidade de Campinas – Unicamp; o Sr. Felipe Rezende, Professor Doutor Assistente do Departamento de Economia da Hobart; e William Smith Colleges, em Genebra, todos para falar contrariamente à aprovação da PEC da forma como foi apresentada.

⁷⁴ É o que se depreende da fala do Deputado Leo de Brito: “[...] Eu tive a informação, por exemplo, de que na Comissão Especial da PEC foram realizadas apenas quatro audiências públicas, aliás, foram muito pouco plurais, sob esse ponto de vista. Nós convidamos o Governo para participar, mas o Governo não está presente para que pudesse fazer esse contraponto. Isso foi lamentado por vários dos nossos expositores. Mas o certo mesmo é que nem sequer aqui no Parlamento esse debate foi feito como deveria ser feito, muito menos ele foi feito com a sociedade!”.

dela (e vice-versa). O deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP) tentou questionar o que considerou uma manobra regimental, argumentando que “[...] se é um requerimento de retirada de pauta assinado pelo Líder do Governo, não pode Deputado da base encaminhar contra” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 25/10/2016, p. 73). O Presidente da Casa então respondeu que “[...] o requerimento de retirada de pauta é individual, e não de bancada. Então, cabe a qualquer Parlamentar fazer a sua inscrição contrária ou favoravelmente a ele” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, 2016, Sessão de 25/10/2016, p. 73).

Como esperado, o requerimento do líder do Governo foi rejeitado e os outros requerimentos de retirada de pauta foram considerados prejudicados. Seguiu-se mais uma discussão regimental, que tinha como pano de fundo o conflito de interesses entre aqueles que buscavam uma rápida votação e os que exigiam mais tempo para o debate⁷⁵.

Superada a questão, o Presidente abriu as inscrições para a discussão da matéria. Contudo, após pouco mais de cinco discursos de mérito, foi proposto requerimento de encerramento da discussão. Alguns líderes falaram e seguiu-se todo o procedimento de orientação de bancadas, o que alongou um pouco mais a discussão, mas, ainda assim, o requerimento foi aprovado sem maiores dificuldades e encerrou-se rapidamente a discussão.

As estratégias que se seguiram foram semelhantes às utilizadas no primeiro turno: requerimento para que a votação se desse artigo por artigo (rejeitado), e requerimento para a votação em globo da admissibilidade dos requerimentos de destaque simples (aprovado). Os

⁷⁵ A sequência de intervenções a seguir ilustra bem a situação (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 25/10/2016, p. 110-113):

“O SR. PRESIDENTE (Waldir Maranhão) – Estão prejudicados o requerimento de retirada de pauta, do PT, o requerimento de adiamento da discussão por dez sessões, do PT, o requerimento de adiamento de discussão da PEC 241, do Líder do PCdoB, Daniel Almeida. Foram indeferidas a discussão de artigo por artigo da PEC 241, do Líder do PCdoB, e a discussão da PEC 241, artigo por artigo, do PT.

A SRA. ERIKA KOKAY (PT-DF. Questão de ordem. Sem revisão da oradora.) – Sr. Presidente, o requerimento é meu, V.Exa. o indeferiu e eu recorro ao que diz o Regimento Interno, art. 114, inciso VI e parágrafo único: Art. 114. Serão verbais ou escritos, e imediatamente despachados pelo Presidente, os requerimentos que solicitem:

.....
VI – discussão de uma proposição por partes;

Parágrafo único. Em caso de indeferimento e a pedido do autor, o Plenário será consultado, sem discussão nem encaminhamento de votação, que será feita pelo processo simbólico.

O SR. PRESIDENTE (Waldir Maranhão) – Procede a questão de ordem levantada por V.Exa., e o Plenário é soberano. Consulto o Plenário, pelo processo simbólico, sobre a admissibilidade do requerimento.

A SRA. ERIKA KOKAY – Para orientar, Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Waldir Maranhão) – Não há orientação, nesse caso.

[...]

O SR. PRESIDENTE (Waldir Maranhão) – Em votação o requerimento.

O SR. PRESIDENTE (Waldir Maranhão) – Os Srs. Deputados que o aprovam permaneçam como se encontram. (Pausa.)

REJEITADO”.

destaques simples foram inadmitidos.

Iniciada a votação, as lideranças foram chamadas a orientar suas bancadas. Nesse ponto, houve um discurso que destoou dos demais: a orientação do deputado Tadeu Alencar (PSB-PE), que explica:

A orientação majoritária do PSB é pelo “sim”. Mas existe um debate em parte da nossa bancada, que não concorda com esse prazo excessivamente longo de 20 anos e também com o fato de o serviço da dívida, o pagamento de juros não estar submetido a esse mesmo limite. Esse é um debate difícil, um debate duro na nossa bancada (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 25/10/2016, p. 197).

A leitura do trecho permite pensar que a votação do texto artigo por artigo poderia realmente ter feito a diferença no desfecho da aprovação da medida, diante do posicionamento de deputados que, embora reputassem a medida como positiva de modo geral, eram contrários a pontos específicos.

As votações dos destaques, contudo, sinalizam para uma maioria que era a favor do texto como estava, uma vez que todos os destaques foram rejeitados por ampla maioria. O texto da PEC nº 241, de 2016, foi aprovado em segundo turno na Câmara dos Deputados com 359 votos favoráveis e 116 contrários. Houve duas abstenções.

3.1.6 Argumentos concentrados

Um ponto importante em relação aos debates é que não houve linearidade em relação à colocação dos argumentos, o que é típico na argumentação legislativa. A cada vez que deputados, tanto da base governista quanto da oposição, faziam uso da palavra para defender um requerimento ou uma questão de ordem, eram articulados argumentos tanto de ordem procedimental (interpretação do regimento interno) quanto de mérito (razões para aprovação ou rejeição da PEC nº 241, de 2016).

As discussões sobre o mérito da medida legislativa foram muito intensas e, mesmo deputados da base governista, que tinham a intenção de que a PEC fosse aprovada com a maior celeridade possível, preocuparam-se em articular argumentos em favor da legislação proposta. Esse comportamento pôde ser observado, sobretudo, no início das discussões, ainda no espaço das Comissões e do Plenário em primeiro turno. Na discussão de segundo turno, a base governista passou a usar menos a palavra, para que as votações ocorressem rapidamente.

De todo modo, em muitos momentos, percebe-se o cuidado de alguns deputados em justificar a sua posição favorável ao teto de gastos, especialmente diante da forte resistência

social à proposta governista.

Um exemplo dessa linha argumentativa pode ser visto no discurso do deputado Altineu Côrtes (PMDB-RJ) que buscou desvincular a PEC nº 241 do contexto político do país, afirmando que se tratava de uma proposta técnica, e não ligada a uma posição política ou outra. De acordo com o parlamentar, “A PEC 241 não tem partido [...] ela não é do Presidente, Michel Temer, muito menos da ex-Presidente Dilma. A PEC é do país. O país não pode gastar mais do que arrecada” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 15).

Apesar desse tipo de tentativa, grande parte dos discursos dos parlamentares tinha forte ligação com o contexto político do momento. Como visto no capítulo anterior, a apreciação do NRF se deu logo após o *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff. O fato e a questão fiscal a ele relacionada (as chamadas “pedaladas fiscais”⁷⁶) foram amplamente exploradas para reforçar uma narrativa de irresponsabilidade fiscal dos Governos petistas. De outro lado, o fato de a medida legislativa ter sido apresentada por um Governo com baixa popularidade⁷⁷ serviu de argumento para a arguição da ilegitimidade da proposta. Temer e a base governista foram acusados pela oposição de sacrificar direitos fundamentais para aprofundar uma agenda neoliberal.

De maneira geral, os debates tiveram forte conteúdo moral. Austeridade e controle, por exemplo, foram características amplamente manejadas como virtudes que os governantes precisariam demonstrar para conquistar a confiança dos agentes econômicos. Uma variação desse argumento pode ser encontrada no discurso do deputado Jones Martins (PMDB-RS), a saber:

Esta é a demonstração de austeridade e de controle fiscal que o Parlamento precisa dar para o país – nós não vamos e não podemos gastar mais do que arrecadamos – credibilidade junto aos investidores e os empregos de que tanto necessita (Brasil,

⁷⁶ De maneira simplificada, a expressão “pedaladas fiscais” é utilizada para denominar a prática de se utilizar de bancos públicos para cobrir temporariamente despesas da União. Os bancos públicos honram algumas despesas do governo central e o Tesouro fica com a obrigação de ressarcir os bancos. Essa prática teve consequências para a medição do resultado primário da União porque, nesses casos, o pagamento feito pelos bancos públicos não contaram como despesa do ente central (o gasto só era contabilizado quando saía do Tesouro, por seguir o regime de caixa). Assim, temporariamente, o valor das despesas da União parece ser menor e o superávit primário aparenta ser maior. Por conta dessa prática, o TCU recomendou a reprovação das contas de governo de 2014. Esse também foi o principal argumento jurídico para a abertura do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff.

⁷⁷ À época, foram conduzidas pesquisas que apontaram para índices menores de 15% de aprovação do Governo Temer. O então Presidente considerou esta circunstância uma oportunidade para fazer mudanças estruturantes, como se depreende das seguintes matérias jornalísticas: “Com 14% de aprovação, Temer tem segunda pior popularidade em ranking das Américas”. **BBC**, 5 out. 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37558895>. Acesso em: 1º maio 2024; “Temer: Baixa popularidade tem permitido adotar medidas fundamentais”. **Valor Econômico**, 22 dez. 2016. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2016/12/22/temer-baixa-popularidade-tem-permitido-adotar-medidas-fundamentais.ghtml>. Acesso em: 1º maio 2024.

Houve também a preocupação (de ambos os lados) em articular argumentos considerados técnicos, que incluíam o recurso à apresentação de números, de pesquisas, do posicionamento de especialistas, comparação com outros países e interpretação constitucional. Exemplos desses elementos estão presentes, por exemplo, nos discursos dos deputados Marcus Pestana (PSDB-MG), Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP) e Alessandro Molon (Rede-RJ). Veja-se:

O SR. MARCUS PESTANA – [...] O Brasil tem um déficit nominal de 10% do PIB. Para o leigo, isso não diz muito. Mas um parâmetro de comparação é o Tratado de Maastricht, em que a Comunidade Europeia elegeu 3% como limite máximo aceitável. E deu no que deu nos países que não o respeitaram: Espanha, Itália e principalmente Grécia. [...] A nossa dívida tende a 100%, 150% do PIB, é insustentável (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 26).

O SR. ARNALDO FARIA DE SÁ – [...] Sou Presidente da Comissão de Educação e, assim sendo, pedi à Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira uma análise dos impactos da PEC 241 na educação [...] O resultado numérico está junto com essa demonstração. No ano de 2017, estarão garantidas as aplicações mínimas de 51 bilhões de reais. E apenas em 2017 estarão garantidas as despesas discricionárias de 24 bilhões de reais. A partir dos anos seguintes, não haverá as despesas discricionárias (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 83-84).

O SR. ALESSANDRO MOLON – [...] E ela é inconstitucional porque frustra, impede o cumprimento dos arts. 198 e 212 da Constituição Federal, que garantem aplicação em saúde e educação, respectivamente, proporcional à receita: 15% da receita corrente líquida na saúde e 18% da receita líquida de impostos em educação. [...] o Constituinte quis que, junto do direito à educação e à saúde, estivesse prevista a forma de financiar esse direito. O Constituinte não quis que o direito à saúde fosse um direito vazio. Ele quis que o direito à saúde fosse um direito concreto. E, para garantir a concretização desse direito, quis o Constituinte colocar na Constituição a forma de financiar esse direito, para que ele fosse uma norma eficaz, não uma norma vazia (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 83-84).

Como há a repetição de argumentos nas falas de diferentes parlamentares e dada a quantidade de discursos, optou-se por concentrar os argumentos em blocos temáticos, agrupando razões que apresentassem certa similitude, para possibilitar o trabalho posterior de classificação segundo critérios de justificação e análise. Portanto, neste capítulo, que tem o propósito mais descritivo, serão indicadas as razões em blocos temáticos para que, no capítulo seguinte, elas possam ser mais bem analisadas.

Em síntese, a maior parte dos argumentos articulados pelos deputados que tinha a ver com i) a existência de uma crise fiscal de grandes proporções e as causas dessa crise; ii) as razões pelas quais a medida legislativa proposta pelo Governo Temer (o teto de gastos formatado na forma da PEC nº 241, de 2016) era adequada ou inadequada para solucionar a crise fiscal; e iii) as possíveis consequências negativas do NRF, especialmente os seus impactos

no financiamento dos investimentos em áreas sociais, como saúde e educação.

Assim, optou-se por agrupá-los, nesse momento, em quatro grandes blocos temáticos que passam a ser denominados 1) argumentos de diagnóstico; 2) argumentos de teleológicos; 3) argumentos sobre consequências negativas; e 4) argumentos sobre constitucionalidade em diálogo interinstitucional.

O primeiro bloco refere-se às razões utilizadas para apresentar o problema social que merecia intervenção legislativa. O segundo agrupa argumentos destinados a explicar os motivos pelos quais o NRF era (ou não era) a melhor maneira para enfrentar o problema social apresentado. O terceiro grupo expõe as razões articuladas durante as discussões sobre os possíveis efeitos negativos da proposta legislativa. Por fim, o último bloco, intitulado “argumentos sobre constitucionalidade em diálogo interinstitucional”, refere-se a um grupo de argumentos articulados em torno das manifestações do Supremo Tribunal Federal (STF) e da Procuradoria-Geral da República (PGR) sobre a PEC.

Essa organização temática dos argumentos, neste momento, cumpre um papel didático, cujo propósito é possibilitar a melhor compreensão do teor das razões e contrarrazões. O papel que esses argumentos tiveram na justificação da medida legislativa é um ponto que será explorado com mais profundidade no capítulo seguinte.

O bloco de argumentos de diagnóstico agrupa as seguintes razões favoráveis e contrárias à medida legislativa:

Tabela 5 - Argumentos de diagnóstico (CD)

Argumentos Favoráveis	Argumentos Contrários
<ul style="list-style-type: none">• A saúde fiscal de um país se mede por dois indicadores: déficit e dívida. O Brasil tem um déficit nominal de 10% do PIB e uma dívida pública de 70% do PIB. Essa situação é insustentável⁷⁸.• Considerando o período 2008-2015, a despesa cresceu 51% acima da	<ul style="list-style-type: none">• A dívida bruta do Brasil está em 70% do PIB, mas a dívida líquida está em mais ou menos 40%. A dívida bruta não considera as reservas⁸³.• Metade das receitas do Brasil são destinadas ao pagamento de juros e serviços da dívida pública. O pagamento

⁷⁸ Um exemplo desse argumento pode ser encontrado no discurso do deputado Marcus Pestana (PSDB-MG). Veja-se: “[...] A saúde fiscal de um país se mede por dois indicadores: déficit e dívida. O Brasil tem um déficit nominal de 10% do PIB. Para o leigo, isso não diz muito. Mas um parâmetro de comparação é o Tratado de Maastricht, em que a Comunidade Europeia elegeu 3% como limite máximo aceitável. E deu no que deu nos países que não o respeitaram: Espanha, Itália e principalmente Grécia” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 26).

⁸³ Um exemplo desse argumento pode ser encontrado no discurso da deputada Erika Kokay (PT-DF). Veja-se: “[...] Fala-se aqui em dívida pública. Nós temos uma dívida líquida de pouco mais de 40%. Fala-se da dívida bruta de 70%, mas na dívida bruta não se consideram as reservas” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 56).

inflação, mas a receita evoluiu apenas 14, 5% no mesmo período. Se nada for feito, essa desproporção entre receita e despesa será desastrosa para a economia do país⁷⁹.

- A crise pode ser atribuída aos governos anteriores que optaram por gastar descontroladamente e não se preocuparam com o endividamento⁸⁰.
- O Brasil precisa recuperar a credibilidade do mercado, para que sejam retomados os investimentos, os juros caiam e o país volte a crescer⁸¹.
- O Governo não pode gastar mais do que arrecada, assim como uma família não pode gastar mais do que ganha (comparação do orçamento público com orçamento doméstico)⁸².

de juros da dívida precisa ser discutido, não para que se pare de pagar, mas para que se discuta em qual velocidade, a que juros e qual a prioridade que se estabelece⁸⁴.

- Em 2016, estavam previstos para ser pagos 304 bilhões de reais em juros. O problema está nas despesas financeiras⁸⁵.
 - A causa da crise é um sistema tributário e a sistemática de pagamento de juros que favorece os mais ricos e incentiva o rentismo⁸⁶.
 - A comparação do orçamento público com o orçamento doméstico é incompleta, porque não leva em conta o patrimônio econômico. Não considera que o Brasil tem patrimônio para fazer
-

⁷⁹ Um exemplo desse argumento pode ser encontrado no discurso do deputado Antônio Bulhões (PRB-SP). Veja-se: “[...] O agudo desequilíbrio fiscal e o déficit de 170 bilhões de reais em 2016 foram os motivos últimos que demandaram uma ação concreta do Governo para estancar a crise. [...] Considerando o período 2008-2015, a despesa cresceu 51% acima da inflação, mas a receita evoluiu apenas 14,5% no mesmo período. Houve criação e dispersão de despesas, o que levou ao descontrole do gasto” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 218).

⁸⁰ Um exemplo desse argumento pode ser encontrado no discurso do deputado Antônio Imbassahy (PSDB-BA). Veja-se: “[...] Esta PEC 241 vem no momento apropriado e vai conter a ganância do Governo Federal, uma ganância que foi produzida no Governo do PT e que trouxe tantos prejuízos ao país. Temos mais de 12 milhões de trabalhadores desempregados, a perda de renda das famílias brasileiras e o endividamento crescente” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 139).

⁸¹ Um exemplo desse argumento pode ser encontrado no discurso do deputado Altineu Côrtes (PMDB-RJ). Veja-se: “[...] Brasil precisa recuperar sua credibilidade, e a credibilidade não é recuperada numa canetada, a credibilidade é recuperada no mercado. [...] Em relação ao financiamento da dívida pública, o Brasil paga mais quando há crise, porque, nesse caso, o risco é maior e pagamos mais juros. Se nós temos um orçamento verdadeiro e equilibrado, com limites, vamos recuperar a credibilidade e vamos pagar menos juros, o povo brasileiro vai pagar menos juros. É isso o que eu acredito que é bom para o país” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 15).

⁸² Um exemplo desse argumento pode ser encontrado no discurso do deputado Duarte Nogueira (PSDB-SP). Veja-se: “[...] Explico o que é isso para quem está nos ouvindo ou nos assistindo em casa pela televisão. O Governo não é diferente da nossa casa. Cidadão que nos ouve, se sua família – esposa e filhos – tem uma renda mensal de 3 mil reais e, ao final do mês, o gasto dela é maior do que 3 mil, 4 mil, 4.500 reais, ela fica com o nome sujo na praça, perde o crédito. Tudo fica mais caro, e a vida vira um inferno” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 71).

⁸⁴ Um exemplo desse argumento pode ser encontrado no discurso da deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ). Veja-se: “[...] Agora, os argumentos é que são incríveis. Primeiro, dizer que é gasto primário que gera déficit fiscal? Esse argumento qualquer bê-á-bá de economia sabe que não se sustenta. O que gera déficit fiscal é aumento da dívida pública. Ora, se esse Governo se diz tão competente, como uma maioria deste tamanho no Parlamento, já poderia, com a redução da inflação, começar a abaixar juros. Reduza juros! Reduza a rolagem da dívida! Reduza a transferência para rentistas que não teremos déficit fiscal no Brasil” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 59).

⁸⁵ Um exemplo desse argumento pode ser encontrado no discurso do deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP). Veja-se: “[...] Repetindo: 304 bilhões em pagamento de juros. Já foram pagos até hoje, neste exercício, 175 bilhões de juros. Esse é o grande problema. Não é o teto de gastos, não, é a sangria dos juros. Sabem quanto se prevê na Lei Orçamentária do ano que vem para pagamento de juros? Prevê-se 339 bilhões” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 41).

⁸⁶ Um exemplo desse argumento pode ser encontrado no discurso da deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ). Veja-se: “[...] Agora repito a pergunta que ninguém do Governo Temer conseguiu responder: por que não se limitaram

Fonte: Elaboração própria.

Exemplos desses argumentos podem ser encontrados em todas as sessões de discussão do Novo Regime Fiscal, em primeiro e segundo turnos, ainda que com algumas variações, maior ou menor aprofundamento, e de forma não linear. Os parlamentares demonstraram interesse em esclarecer, especialmente para a opinião pública, a gravidade da crise fiscal e as suas causas.

Mostrar que a crise estava ligada a um componente de ausência de responsabilidade fiscal reforçava o argumento (favorável à PEC) de que toda a sociedade brasileira precisaria “tomar um remédio amargo” por conta da falta de controle e “gastança” dos governos anteriores.

Por outro lado, demonstrar que as causas da crise eram mais profundas (sistema tributário regressivo, desonerações fiscais, o pagamento de despesas financeiras) reforçava o argumento contrário, qual seja, o de que o NRF não era a solução para o problema fiscal e para a crise econômica.

Para reforçar suas posições, os parlamentares valeram-se inclusive de algumas figuras de linguagem. Nesse sentido, um argumento que se repetiu bastante ao longo das intervenções dos parlamentares favoráveis à medida foi a comparação do orçamento público com o orçamento doméstico. Veja-se:

Explico o que é isso para quem está nos ouvindo ou nos assistindo em casa pela televisão. O Governo não é diferente da nossa casa. Cidadão que nos ouve, se sua família – esposa e filhos – tem uma renda mensal de 3 mil reais e, ao final do mês, o gasto dela é maior do que 3 mil, 4 mil, 4.500 reais, ela fica com o nome sujo na praça, perde o crédito. Tudo fica mais caro, e a vida vira um inferno (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, 2016, p. 32).

os gastos financeiros? Aqui a limitação é para gastos com o povo, com o povo pobre. Mas e quanto aos banqueiros, aos ricos, à reforma tributária para os ricos? Nada! Eu quero entender por que até agora não se limitaram os gastos financeiros” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 135).

⁸⁷ Um exemplo desse argumento pode ser encontrado no discurso do deputado Patrus Ananias (PT-MG). Veja-se: “[...] Tem-se feito muito, nesta tribuna e em outros espaços, uma comparação entre a administração da renda de uma família e administração do orçamento do Brasil, comparação essa, inclusive, que não atesta bem a realidade [...] Primeiro, essa é uma discussão incompleta, porque todas as vezes que discutimos a dívida, nós temos de considerar, além da questão financeira, também o patrimônio econômico. Temos de ver se a família que deve cinco e recebe quatro tem condições ou patrimônio que possibilitem a ela fazer frente a uma dívida. É o que acontece com o Brasil” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 129-130).

Mesmo não sendo uma metáfora tecnicamente adequada⁸⁸, o amplo uso dessa comparação sugere uma tentativa de gerar alguma identificação com o cidadão comum (não especializado em questões fiscais e orçamentárias). A metáfora é tão convincente, que deputados contrários à PEC, ao tentar contrapor o argumento, não buscaram a explicação mais técnica, mas uma continuação da comparação entre orçamento doméstico e orçamento público. É o que se depreende do trecho do discurso do deputado Alessandro Molon (Rede-RJ):

Quando uma família está apertada financeiramente, ela corta gastos, sim, mas corta os gastos supérfluos, aquilo que não é o essencial. Qual é o pai de família, qual é a mãe de família que começa a economia pelo plano de saúde? Qual é o pai de família, qual é a mãe de família que começa a economia pela escola dos filhos? Quem faz esse tipo de economia na sua casa? Ninguém!
As últimas coisas que se cortam do orçamento familiar são as referentes à saúde, à educação e à alimentação. O resto, sim, se corta, economiza-se, no momento de dificuldade (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, 2016, p. 21).

Em suma, é possível afirmar que os argumentos de diagnóstico formavam premissas para os argumentos do bloco temático seguinte, o de adequação/inadequação da solução, elencados a seguir:

Tabela 6 - Argumentos teleológicos (CD)

Argumentos Favoráveis	Argumentos Contrários
<ul style="list-style-type: none"> • A PEC é uma demonstração de austeridade e controle fiscal para que isso gere confiança no mercado. Com o retorno da confiança, os agentes econômicos voltarão a investir e a economia voltará a ficar aquecida⁸⁹. 	<ul style="list-style-type: none"> • A chamada “fada da confiança”⁹⁴ é uma falácia. Não há evidências de que austeridade incentiva o crescimento econômico em razão do aumento da confiança dos agentes econômicos.

⁸⁸ Como explicam Rossi, Dweck e Arantes (2018, p. 20), “[...] essa comparação entre o orçamento público e o familiar não é apenas parcial e simplificadora, mas essencialmente equivocada. Isso porque desconsidera três fatores essenciais. O primeiro é que o governo, diferentemente das famílias, tem a capacidade de definir o seu orçamento. [...] O segundo fator que diferencia o governo das famílias é que, quando o governo gasta, parte dessa renda retorna sob a forma de impostos. Ou seja, ao acelerar o crescimento econômico com políticas de estímulo, o governo está aumentando também a sua receita. [...] Por fim, o terceiro fator não é menos importante: as famílias não emitem moeda, não tem capacidade de emitir títulos em sua própria moeda e não definem a taxa de juros das dívidas que pagam. Já o governo faz tudo isso”.

⁸⁹ Um exemplo desse argumento pode ser encontrado no discurso do deputado Jones Martins (PMDB-RS). Veja-se: “[...] Esta é a demonstração de austeridade e de controle fiscal que o Parlamento precisa dar para o país – nós não vamos e não podemos gastar mais do que arrecadamos – credibilidade junto aos investidores e os empregos de que tanto necessita” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 32).

⁹⁴ Como visto no capítulo anterior, “fada da confiança” (*confidence fairy*) foi uma expressão cunhada pelo economista Paul Krugman para se referir à ideia de que políticas de austeridade, ao gerar confiança nos agentes econômicos, podem ser responsáveis por incentivar o crescimento econômico. Essa expressão esteve presente no discurso do deputado Ivan Valente (PSOL-SP): “[...] Ele [Paul Krugman] diz que, como mediação entre o ajuste fiscal e a expansão econômica, os defensores da teoria da austeridade argumentam que o aumento da confiança nos agentes é responsável pelo aumento do consumo e do investimento privado. No entanto, essa afirmação é falsa, diz Paul Krugman. É o que se chama de fada da confiança: se você atender ao que o mercado quer, tudo acontecerá.

- A diminuição da taxa de juros do país só será possível com o ajuste fiscal⁹⁰.
- Países que não adotaram medidas de contenção de despesas sofreram consequências desastrosas, como é o caso da Grécia⁹¹.
- A PEC 241 tem o mesmo conceito que a Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim como a LRF, a PEC do teto de gastos vai colocar o Brasil na trilha do desenvolvimento econômico e na moralização do uso do dinheiro público⁹².
- A PEC 241 é a melhor alternativa para fazer frente à crise fiscal, porque limita o crescimento das despesas, que crescem indefinidamente. A outra opção seria aumentar impostos, mas isso é inviável, porque a carga tributária no Brasil já é muito alta⁹³.
- A proposta não pode contemplar apenas despesas primárias. Deve incluir as despesas financeiras. A taxa de juros alta agrava o problema do endividamento⁹⁵.
- Políticas de austeridade foram praticadas em outros lugares do mundo e não funcionaram. Além disso, nenhum país do mundo adotou um teto de gastos tão duro e duradouro⁹⁶.
- A Lei de Responsabilidade Fiscal já estabelece limites para as despesas públicas. É uma falácia dizer que, se a PEC não for aprovada, não haverá controle de gastos públicos no Brasil⁹⁷.
- Há alternativas para o enfrentamento da crise fiscal: auditoria da dívida pública, reforma tributária, revisão de renúncias fiscais. É urgente pensar uma reforma tributária que torne o sistema

Mas ele diz que isso é mentira, pelo seguinte: os empresários não investem só porque o Governo fez ajuste fiscal, mas quando há expectativa de lucro e demanda pelo seu produto. Da mesma forma, as famílias não consomem mais porque o Governo faz ajuste fiscal, mas quando há aumento de renda disponível e estabilidade no emprego” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 76).

⁹⁰ Um exemplo desse argumento pode ser encontrado no discurso do deputado Marcus Pestana (PSDB-MG). Veja-se: “[...] A taxa de juros e o estoque de dívida definem o serviço da dívida. Há uma variável, o estoque que está dado, que só baixa quando é pago. A taxa de juros não é uma coisa do demônio nem uma maldade do Presidente do Banco Central. Portanto, essas duas variáveis determinam o quanto se gasta de juros. Querem baixar os juros e o serviço da dívida? Façam o ajuste fiscal, e, na próxima reunião, o COPOM vai baixar a taxa de juros. O resto é ignorância, ou é má-fé, ou é burrice” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 65-66).

⁹¹ Um exemplo desse argumento pode ser encontrado no discurso do deputado Marcus Pestana (PSDB-MG). Veja-se: “[...] O Brasil tem um déficit nominal de 10% do PIB. Para o leigo, isso não diz muito. Mas um parâmetro de comparação é o Tratado de Maastricht, em que a Comunidade Europeia elegera 3% como limite máximo aceitável. E deu no que deu nos países que não o respeitaram: Espanha, Itália e principalmente Grécia” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 26).

⁹² Um exemplo desse argumento pode ser encontrado no discurso do deputado Antonio Imbassahy (PSDB-BA). Veja-se: “[...] Estamos tratando neste momento de proposta de emenda à Constituição que tem o mesmo conceito da Lei de Responsabilidade Fiscal, que permitiu colocar o Brasil na trilha do desenvolvimento econômico e na moralização do uso do dinheiro da população brasileira” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 83).

⁹³ Um exemplo desse argumento pode ser encontrado no discurso do deputado Fabio Garcia (PSB-MT). Veja-se: “[...] Não cabe mais, neste país, tributar os brasileiros e brasileiras. Nem o cidadão nem o setor produtivo brasileiro conseguem mais suportar tamanha carga tributária” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 181).

⁹⁵ Um exemplo desse argumento pode ser encontrado no discurso do deputado Daniel Almeida (PCdoB-BA). Veja-se: “[...] A questão aqui é de onde tirar o dinheiro. Estão tirando de quem? Querem garantir os privilégios de quem? Esse é o debate. [...] Aqui, nós temos os juros mais altos do planeta! E ninguém quer mexer nisso. A PEC não mexe nessa taxa de juros que rouba o nosso dinheiro todos os dias! São 500 e tantos bilhões de reais!” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 25/10/2016, p. 69).

⁹⁶ Um exemplo desse argumento pode ser encontrado no discurso do deputado Givaldo Vieira (PT-ES). Veja-se: “[...] Essa medida de ajuste fiscal foi poucas vezes conhecida no mundo inteiro. Não se tem notícia de uma medida dessa ordem. Fala-se de algo similar no Japão, mas de uma medida tão dura e tão prolongada como essa, de 20 anos de efetiva contenção dos investimentos públicos, não se tem notícia” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 118).

⁹⁷ Um exemplo desse argumento pode ser encontrado no discurso do deputado Weverton Rocha (PDT-MA). Veja-se: “[...] Sobre a questão de ajuste fiscal, Srs. Deputados, a LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal já delimita

Fonte: Elaboração própria.

Esse bloco consolida os argumentos que procuraram colocar a adequação/inadequação da adoção de uma medida legislativa nos moldes da PEC nº 241, de 2016. Por vezes, os parlamentares não faziam referência ao texto da medida legislativa em si, mas aos elementos estruturantes da política pública. Como visto anteriormente, um dos elementos estruturantes da proposta era a contenção de despesas primárias. Nesse sentido, era relevante demonstrar que a contenção do crescimento real de gastos primários era não apenas a melhor alternativa para alcançar equilíbrio fiscal (realização de superávit primário e redução do endividamento), mas teria como consequência o retorno do crescimento econômico do país.

Para além dos argumentos indicados na Tabela 6, o debate sobre o NRF também envolveu discussões acaloradas sobre as possíveis consequências negativas da medida legislativa, especialmente os impactos no investimento em áreas sociais. Vejam-se os argumentos articulados:

Tabela 7 - Argumentos sobre possíveis consequências negativas (CD)

Argumentos Favoráveis	Argumentos Contrários
<ul style="list-style-type: none">• A PEC 241 não limita gastos com saúde e educação. A limitação é global, por Poder, não por órgão ou área. Assim, se se quiser aumentar o gasto com saúde e educação, isso é uma decisão alocativa que caberá ao Executivo e ao Legislativo⁹⁹.• A saúde e educação manterão os recursos já previstos e a PEC 241	<ul style="list-style-type: none">• A PEC 241 retira a exigência de investimento mínimo em saúde e educação. Com isso, essas áreas perderão recursos. Isso fere o princípio da vedação ao retrocesso¹⁰².• Ainda que a receita volte a crescer, o Governo não estará obrigado a investir em áreas sociais, como saúde e

gastos, já estabelece metas para que os Municípios e os Estados articulem as suas ações de políticas públicas” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 63).

⁹⁸ Um exemplo desse argumento pode ser encontrado no discurso do deputado Chico Alencar (PSOL-RJ). Veja-se: “[...] ela [a PEC] não enfrenta uma reforma tributária progressiva; ela não enfrenta o festival de desonerações, que, aliás, chegam a bilhões para o ano que vem; ela não enfrenta a auditoria da dívida pública; ela corta gastos sociais, mas não os gastos financeiros; ela é criticada até mesmo – atenção, senhores defensores dos sistemas internacionais! – pelo FMI, pelo seu ineditismo. Ela é uma perversidade” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 25/10/2016, p. 171-172).

⁹⁹ Um exemplo desse argumento pode ser encontrado no discurso do deputado Paulo Martins (PSDB-PR). Veja-se: “[...] Dizem que a Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016, vai limitar os gastos com a saúde e com a educação, o que é uma grande bobagem. A PEC faz uma limitação global. E, dentro desse limite global, pode-se, inclusive, ampliar os gastos com saúde e educação (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 57).

¹⁰² Um exemplo desse argumento pode ser encontrado no discurso do deputado Marcon (PT-RS). Veja-se: “[...] Essa PEC da Desigualdade é inconstitucional, pois ela atenta contra o direito fundamental à vida, à saúde e à educação; atenta contra o princípio da vedação do retrocesso social; atenta contra o princípio da proibição da

garantirá a reposição da inflação no ano seguinte. Assim, o que é a PEC traz é um piso de investimento nessas áreas, não um teto¹⁰⁰.

- A PEC garante, para o ano de 2017, 10 bilhões de reais a mais para a saúde e está garantindo todos os programas na educação, inclusive o FIES e o PROUNI¹⁰¹.

educação¹⁰³.

- Cortar gastos da União vai afetar Estados e Municípios. Dois terços dos recursos do SUS são repasses da União para Estados e Municípios.
- A PEC 241 vai congelar o salário dos servidores públicos.

Fonte: Elaboração própria.

Os subfinanciamentos das áreas sociais, sobretudo a saúde e a educação, foram pontos amplamente levantados e repisados pelos parlamentares contrários à aprovação da PEC do Teto de Gastos. De outro lado, parlamentares favoráveis à medida expressaram preocupação em articular argumentos no sentido de que a PEC não teria efeitos negativos no investimento nessas áreas sociais. Este foi, possivelmente, o ponto mais enfrentado pelos deputados.

Na sequência, tem-se os argumentos sobre constitucionalidade em diálogo institucional. Antes de adentrar neste ponto, vale o registro de que a discussão sobre a constitucionalidade sobre a medida legislativa esteve, como regra, relacionada à questão da vedação ao retrocesso em matéria de direitos sociais. Contudo, houve um momento em que os deputados se valeram dos posicionamentos do STF e da PGR sobre a PEC como argumentos de autoridade para reforçar suas posições quanto à constitucionalidade da medida. A Tabela 8 faz referência a esses argumentos. Veja-se:

proteção deficiente; e atenta contra o dever de progressividade na concretização de direitos sociais. Caso seja aprovada, o mínimo de investimentos nas áreas da saúde, da educação e da assistência social, conforme estabelecido pela Constituição, não será respeitado” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 55).

¹⁰⁰ Um exemplo desse argumento pode ser encontrado no discurso do deputado Baleia Rossi (PMDB-SP). Veja-se: “[...] Da mesma forma, todos os recursos dos programas importantes para a educação estão garantidos. Nós temos piso para a educação e a saúde, não teto. É importante que este Parlamento tenha claro que essas mentiras não vão prosperar. Temos que ter a responsabilidade de votar essa PEC para o bem do país” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 196).

¹⁰¹ Um exemplo desse argumento pode ser encontrado no discurso do deputado Jones Martins (PMDB-RS). Veja-se: “[...] Está mais do que comprovado que não sairá dinheiro da área da saúde. O Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação está garantido, e o Fies – Fundo de Financiamento Estudantil também está garantido. Não sairá dinheiro da área da saúde nem da área da educação!” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 32).

¹⁰³ Um exemplo desse argumento pode ser encontrado no discurso do deputado Alessandro Molon (Rede-RJ). Veja-se: “[...] O que está sendo proposto na prática não é não se gastar mais do que se ganha. É justamente o contrário. Ainda que o Governo arrecade muito mais, ele não está obrigado a investir mais, proporcionalmente, em saúde e educação. Ou seja, na prática, a PEC diz o seguinte: a receita pode crescer o quanto quiser que os gastos em saúde e educação não precisam crescer. É exatamente isso o que diz a PEC” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 83-84).

Tabela 8 - Argumentos sobre constitucionalidade em diálogo institucional (CD)

Argumentos Favoráveis	Argumentos Contrários
<ul style="list-style-type: none">• O Ministro Luís Roberto Barroso, Ministro do Supremo Tribunal Federal, disse que a PEC é constitucional. Ele negou a representação feita pelo Partido dos Trabalhadores, pelo PCdoB, pelo PDT, que diziam que esta proposta é inconstitucional¹⁰⁴.	<ul style="list-style-type: none">• O Supremo não entrou no mérito de dizer se a PEC é constitucional ou inconstitucional. Apenas compreendeu que a discussão da medida legislativa compete ao campo da política¹⁰⁵.• A Procuradoria-Geral da República considerou a PEC inconstitucional¹⁰⁶.

Fonte: Elaboração própria.

A discussão girava em torno da Mandado de Segurança (MS) nº 34.448/DF¹⁰⁷, impetrado pela deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ) e por outros parlamentares com o propósito de suspender a tramitação da PEC. Na ocasião, o Ministro Luís Roberto Barroso proferiu decisão monocrática indeferindo o pedido liminar, o que, na prática, possibilitou a continuidade da tramitação da proposta legislativa.

Essa circunstância foi apresentada pelos deputados favoráveis à PEC como uma chancela do Poder Judiciário ao texto da medida, ao passo que os opositores tentaram esclarecer que não se tratava de apreciação definitiva sobre a constitucionalidade da matéria.

Seja como for, o fato é que o texto da proposta foi aprovado na Câmara dos Deputados sem maiores dificuldades e, então, seguiu para o Senado Federal.

¹⁰⁴ É o que se depreende da fala do deputado Duarte Nogueira (PSDB-SP): “[...] O Ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal, instantes atrás, confirmou que a proposta de emenda à Constituição que estamos aqui discutindo é constitucional. Ele negou a representação feita pelo Partido dos Trabalhadores, pelo PCdoB, pelo PDT, que diziam que esta proposta é inconstitucional” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 159-160).

¹⁰⁵ É o que se depreende da fala do deputado Weverton Rocha (PDT-MA): “[...] É importante esclarecer toda a sociedade quanto a que o mandado de segurança que foi hoje negado não entrou no mérito da PEC. O Supremo Tribunal Federal devolveu-o a esta Casa, porque ainda não era a hora de ele discutir nossa questão política, que tem que ser resolvida dentro do debate que estamos fazendo” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 188-189).

¹⁰⁶ É o que se depreende da fala do deputado Weliton Prado (PMB-MG): “[...] Não é certo jogar todo o peso dos problemas resultantes da falta de planejamento, dos erros e das omissões nas costas dos mais fracos, dos mais pobres e dos servidores públicos. A própria Procuradoria-Geral da República considerou a PEC inconstitucional” (Brasil, Câmara dos Deputados, Plenário, Sessão de 10/10/2016, p. 191).

¹⁰⁷ Mandado de Segurança nº 34.448/DF 2016-2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5066912>. Acesso em: 1º maio 2024.

3.2 TRAMITAÇÃO DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 55, DE 2016, NO SENADO FEDERAL

A PEC para alterar ADCT e instituir o NRF foi recebida no Senado Federal na sessão de 26 de outubro de 2016, quando ganhou nova numeração (PEC nº 55, de 2016), e encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). A PEC foi aprovada em primeiro turno no dia 29 de novembro de 2016 e em segundo turno no dia 13 de dezembro de 2016.

3.2.1 A Proposta na Comissão de Constituição e Justiça e na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal

No âmbito da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), foi designado como Relator da matéria o senador Eunício Oliveira (MDB-CE). Após audiência pública¹⁰⁸ realizada em conjunto com a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal, a Comissão aprovou o Parecer nº 888, de 2016, da CCJ sobre a PEC nº 55, de 2016. O Parecer foi favorável à proposta, considerando-a constitucional, e contrário às Emendas nsº 2 a 59, apresentadas por diversos parlamentares de oposição.

Em relação à constitucionalidade, os principais argumentos articulados no documento foram os seguintes: i) a proposta não traz nenhuma previsão que afete, ainda que de forma indireta, a estrutura federativa do Estado brasileiro ou o direito de voto dos cidadãos, de modo que não há violação aos incisos I e II do art. 60, § 4º, da Constituição; ii) em relação à separação dos Poderes (art. 60, § 4º, III, da Constituição), deve-se considerar que a independência dos Poderes não deve ser interpretada em termos absolutos, mas sim como mecanismo de cooperação institucional; iii) no mesmo sentido, a instituição das chamadas cláusulas pétreas não implica impossibilidade de realização de qualquer alteração nos objetivos alcançados por essas cláusulas, mas sim a definição de uma esfera mínima de proteção, que preserve os seus elementos essenciais. Além disso, a medida legislativa estabelece um piso para os gastos com

¹⁰⁸ Participaram da audiência pública os seguintes convidados: Samuel Pessoa, professor assistente da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro (EPGE/FGV) e chefe do Centro de Crescimento Econômico do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV); Pedro Paulo Zaluth Bastos, professor associado do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp; Guilherme Santos Mello, professor do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (Cecon – Unicamp); e Marcos José Mendes, chefe da Assessoria Especial do Ministério da Fazenda (representante do Ministério da Fazenda).

saúde e educação, razão pela qual não há ofensa ao princípio do não retrocesso (art. 60, § 4º, IV, da Constituição).

Como reforço a essa argumentação, o Parecer menciona ainda a decisão proferida pelo Ministro do STF Luís Roberto Barroso, no bojo do MS nº 34.448/DF, impetrado pela deputada Jandira Feghali e outros parlamentares, para sustar a tramitação da PEC nº 241/2016 na Câmara dos Deputados. Na ocasião, o ministro entendeu não haver, na hipótese apreciada, “evidência suficiente de vulneração aos mandamentos constitucionais da separação de Poderes, do voto direto, secreto, universal e periódico e dos direitos e garantias individuais” (Brasil, Supremo Tribunal Federal, Min. Luís Roberto Barroso, 2016, p. 1)¹⁰⁹.

Seguindo nessa linha, o relator valeu-se da autoridade do STF em matéria de constitucionalidade de normas para dizer que em outras circunstâncias o parlamento já havia adotado medidas de contenção de gastos que foram consideradas constitucionais pelo STF. Um exemplo dado é o do *caput* do art. 169, com redação dada pela EC nº 19, de 1998, o qual prevê que lei complementar estabelecerá limites às despesas com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Apesar da interferência na gestão de pessoal dos entes federativos, a EC nº 19/1998 foi considerada constitucional, tendo em vista que o STF não reconheceu violação a nenhuma das cláusulas pétreas.

Concluiu-se, então, a partir da análise da jurisprudência do STF quanto ao tema do controle de constitucionalidade de emendas constitucionais, que há “um cuidado extremo em somente declarar sua invalidade quando se observa clara e objetiva tendência a abolir alguma das cláusulas pétreas, em seu núcleo essencial” (Brasil, Senado Federal, Comissão de Constituição e Justiça, 2016, p. 139-219).

Foram apresentadas 59 emendas com propostas de alteração do texto da PEC nº 55, de 2016. A Emenda nº 1, de autoria da senadora Gleisi Hoffmann, que propunha condicionar a entrada em vigor da emenda constitucional resultante da PEC nº 55/2016 à realização de um referendo aprovado pelo Congresso Nacional, foi destacada para votação em separado, mas também rejeitada pela Comissão.

¹⁰⁹ Na ementa da decisão, o Ministro Luís Roberto Barroso considerou ainda que “a responsabilidade fiscal é fundamento das economias saudáveis, e não tem ideologia. Desrespeitá-la significa predeterminar o futuro com déficits, inflação, juros altos, desemprego e todas as consequências negativas que dessas disfunções advêm. A democracia, a separação de Poderes e a proteção dos direitos fundamentais decorrem de escolhas orçamentárias transparentes e adequadamente justificadas, e não da realização de gastos superiores às possibilidades do Erário, que comprometem o futuro e cujos ônus recaem sobre as novas gerações” (Brasil, Supremo Tribunal Federal, Min. Luís Roberto Barroso, 2016, p. 1-2).

O próprio texto do Parecer agrupa as emendas por grupos temáticos, fazendo considerações contrárias à alteração do texto da PEC nº 55, de 2016. De maneira sintética, as emendas foram organizadas em 13 blocos temáticos, que podem ser visualizados da seguinte forma:

Tabela 9 - Emendas apresentadas ao texto da PEC nº 55, de 2016, na CCJ

Emendas	Proposta	Razões para a rejeição da emenda, segundo o Parecer nº 888, de 2016
1 e 3	Realização de referendo para ratificar os termos da Emenda Constitucional derivada da PEC 55.	<p>O ajuste das contas públicas não pode ser mais atrasado, sob o risco de ampliação da grave crise econômica atual.</p> <p>A votação na Câmara dos Deputados mostra que os representantes do povo apoiam a matéria. Assim, o Senado Federal não deve adiar o início da produção dos efeitos do Novo Regime Fiscal.</p>
2, 19 e 34; 7, 37 a 39; 10 e 13; 26, 27, 30 e 33 35 40 43 46 e 48 50 54, 56 e 57	Excepcionar algumas despesas dos limites de gastos (exemplos: segurança, ciência e tecnologia, previdência, assistência social, expansão da Defensoria Pública da União, reajuste do funcionalismo, saúde e educação).	<p>Excluir essas despesas do limite de gastos retira a efetividade da PEC nº 55, de 2016.</p> <p>O texto da PEC já exclui despesas relacionadas a transferências constitucionais (FPE, FPM, FNE, FCO, FNO) e Fundeb.</p> <p>O FIES, por ser gasto financeiro, não será afetado pela PEC.</p> <p>A PEC traz apenas um teto global, não impede que algumas áreas sejam priorizadas, desde que se faça o respectivo corte em outras áreas.</p> <p>Em relação à saúde e à educação, a PEC cria um piso e não um teto. O piso estabelecido em 2017 é preservado em termos reais com a recomposição da inflação.</p> <p>Com a retomada da economia e a recuperação das receitas tributárias proporcionadas pelo teto de gastos, o volume repassado por meio dos FPE e FPM se elevam, melhorando as finanças estaduais.</p>
10, 33 e 46	Excluir do limite de gastos as despesas com capitalização de empresas estatais não dependentes, assim entendidas apenas aquelas que exploram atividades econômicas em sentido estrito (Emenda nº 10) ou que exercem atividade econômica possível de ser exercida pelo Estado (Emenda nº 33 e nº 46).	<p>Nas três Emendas, o objetivo é desestimular a criação de empresas gestoras de ativos, que tenham por objetivo ceder direitos creditórios, securitizar recebíveis ou organizar privatizações. Não cumpre à PEC estabelecer esse tipo de restrição. Esta é uma decisão que o Congresso deverá tomar posteriormente.</p> <p>“Atividade econômica em sentido estrito” e “atender de forma relevante o interesse coletivo” são expressões que permitem várias interpretações, o que gera insegurança jurídica.</p>

34, 54	Instituir cláusulas de escape para a aplicação do teto dos gastos, quais sejam, i) calamidade pública; ii) estado de defesa e estado de sítio; iii) mau desempenho do PIB; e iv) desemprego elevado.	As duas primeiras hipóteses já estão contempladas na PEC, mas, neste caso, apenas os gastos extraordinários decorrentes desses eventos seriam excluídos do limite de gastos, o que representa uma solução mais adequada.
		As duas últimas cláusulas de escape são as próprias situações que justificam a criação de um limite de gastos. Caso implementadas, o Novo Regime Fiscal já nasceria com sua credibilidade abalada e não cumpriria o objetivo de resgatar a confiança nas contas públicas do país.
35	Excluir dos limites de gastos os valores referentes a reajustes concedidos para o funcionalismo público recentemente, mas que produzirão efeitos financeiros diferidos, ao longo dos próximos anos.	A PEC já trata desse problema: os §§ 7º e 8º do art. 102 do ADCT permitem que o Poder Executivo compense, em até 0,25% de seu limite de gastos, eventuais despesas em excesso executadas por outros Poderes ou órgãos ao longo dos três primeiros anos de vigência do Novo Regime Fiscal. Essa regra foi incorporada ao texto da PEC justamente para acomodar o impacto financeiro daqueles reajustes salariais.
		Excluir as despesas com as atividades da administração tributária federal, inclusive pessoal e encargos, dos limites do Novo Regime Fiscal, reduziria sua efetividade.
4	Proibição do uso de eventual superávit primário para pagamento de juros da dívida pública. Esses recursos seriam utilizados para investimentos em infraestrutura ou em ciência e tecnologia.	O objetivo do Novo Regime Fiscal é justamente gerar resultados primários para pagarmos o serviço da dívida e, com isso, reequilibrarmos as finanças governamentais. Se é concebível se endividar, também deve ser concebível pagar juros, afinal, este é corolário daquele. E, para pagar os juros da dívida, é necessário obter resultados primários positivos.
5, 6 9 22 a 25, 28, 30, 31 e 32	Submeter também as despesas com pagamento de juros e demais encargos a algum tipo de limite.	Cortar a taxa de juros sem haver fundamentos econômicos que o justifiquem somente faz aumentar a inflação e o temor de uma moratória, com danos muito mais severos para a economia.
		Juros altos são, antes de tudo, consequência, e não causa de uma dívida elevada e percebida como dificilmente pagável. A geração de superávits primários é, portanto, a forma correta de se quebrar esse círculo vicioso.
		Impor, de antemão, um controle sobre a taxa de juros servirá apenas para aumentar a incerteza dos agentes econômicos sobre a real sustentabilidade da dívida e sobre a evolução da inflação.
22 e 23	Estabelecer limites para gastos com pagamento de juros e demais encargos da dívida pública, bem	Propostas inadequadas, na medida em que fogem do escopo da PEC.

	como limitação da taxa de juros em 6% ao ano e proibição do anatocismo (capitalização de juros compostos).	
8, 19, 42, 45 e 55	Alteração do prazo de vigência do Novo Regime Fiscal.	<p>O prazo não é longo. Mesmo impedindo aumento real dos gastos, a dívida pública continuará crescendo nos cinco anos seguintes à instituição do Novo Regime Fiscal, quando deverá atingir patamares em torno de 90% do PIB, somente caindo a partir daí. Apenas no final da década seguinte, a relação dívida/PIB deve retornar ao percentual de 50%, similar à que se tinha no início desta década.</p> <p>A PEC opta por um ajuste fiscal suave, sem corte de despesas. Para a combinação de dívida pública elevada e ajuste fiscal suave, vinte anos é um prazo bastante razoável.</p> <p>A PEC garante flexibilidade ao permitir, depois de dez anos, alteração dos critérios de fixação dos limites.</p>
44	Permitir aumento de gastos caso a relação dívida bruta do Governo Geral/PIB se situe abaixo do nível observado no final de 2013 (em torno de 51%).	Uma queda de tamanha magnitude na relação dívida/PIB, caso se concretize, terá sido em consequência de fatores externos excepcionalmente favoráveis, com os quais não se deve contar de forma recorrente. Seria um risco flexibilizar o Novo Regime Fiscal em determinado ano para, no ano seguinte, ter de impor novo limite aos gastos públicos.
11	Excluir do limite de gastos o reajuste geral para o funcionalismo público previsto no inciso X do art. 37 da Constituição.	Em situação de desequilíbrio, conceder reajuste geral aos servidores irá agravá-lo ainda mais, tornando mais difícil o retorno das contas públicas à normalidade e, com isso, a possibilidade de aumentar gastos em áreas essenciais como saúde, educação ou segurança.
12, 16 e 20	Excluir do limite de gastos o reajuste do salário mínimo em percentual superior ao da inflação do período.	<p>Os reajustes reais do salário mínimo têm significativo impacto sobre as contas públicas, tendo em vista a sua repercussão sobre a remuneração de servidores e benefícios pagos aos aposentados, pensionistas e beneficiários dos programas de assistência social.</p> <p>Não é possível recuperar o salário mínimo sem recuperar a economia. A prioridade deve ser garantir o emprego e a reinserção dos mais de 12 milhões de desempregados ao mercado de trabalho. Forçar reajustes salariais sem o correspondente crescimento da produtividade deverá resultar em mais desemprego ou informalização das relações de trabalho.</p> <p>A PEC não impede políticas perenes de</p>

		valorização do salário mínimo. Apenas veda aumentos reais em períodos quando os gastos excederem o teto estabelecido. É bastante razoável que, nesses períodos, não sejam colocadas novas fontes de pressão sobre os gastos públicos.
14, 53 e 58	<p>Tributar lucros e dividendos distribuídos por pessoas jurídicas. (Emenda nº 14)</p> <p>Destinar produto da arrecadação desse tributo com saúde e educação. (Emenda nº 53)</p> <p>Alterar o sistema tributário nacional, de modo a estabelecer, mais claramente, a progressividade como princípio tributário, vedando qualquer forma de tributação regressiva. (Emenda nº 58)</p>	<p>A discussão sobre a PEC do Teto de Gastos não é o contexto adequado para a discussão sobre alteração da legislação de imposto de renda. A PEC trata de gastos, não de receitas.</p> <p>Não se discorda do fato de que a tributação do imposto de renda tem aspectos regressivos, mas esse é um aspecto de um tema mais amplo que é a reforma tributária. Esse debate envolve não apenas redistribuir as alíquotas entre pobres e ricos, mas também repensar o papel da tributação direta e indireta e todos os seus impactos sobre as relações federativas. Não é, portanto, produtivo inserir esse debate nas discussões sobre a PEC nº 55.</p>
15 e 19	<p>Alterar o critério de fixação do limite de despesas, que passaria a ser com base na inflação acrescida do crescimento real do PIB. Com isso, a relação gastos/PIB iria se manter constante ao longo do tempo.</p>	<p>Um dos principais objetivos do Novo Regime Fiscal é justamente reduzir a relação gastos primários da União/PIB, que aumentou fortemente nos últimos anos, de 16,7% para 19,6% entre 2011 e 2015.</p> <p>O Brasil gasta demais para o seu nível de renda: na média 2010-2015, nosso setor público consumiu 38,7% do PIB, ante 30,2% nas economias emergentes. Ao longo da década passada, o equilíbrio das contas públicas se deu via aumento de receitas.</p>
21 e 49	<p>Alterar as vedações impostas em caso de descumprimento dos limites de gastos.</p> <p>De acordo com essas emendas, as vedações ficariam limitadas à: criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, exceto os reajustes do salário mínimo e aposentadorias e pensões dos servidores públicos e do regime geral; concessão ou ampliação de incentivos e benefícios tributários em caso de descumprimento do limite do Poder Executivo.</p>	<p>As vedações previstas no art. 104 do ADCT não são meras punições, mas, sim, instrumentos para se garantir que, uma vez extrapolado o teto de gastos, consiga-se retornar o mais rapidamente possível ao equilíbrio. Seu principal objetivo é impedir que fontes de pressão de gastos continuem a prejudicar as contas públicas.</p> <p>Seria injusto manter algumas vedações e permitir, por exemplo, concessão de reajustes para membros de Poder, bem como criação ou reajuste de benefícios, como auxílio-moradia, ou auxílio-paletó.</p>
29 e 47	<p>Suprimir os §§ 7º e 8º do art. 102 do ADCT, que permitem que o</p>	<p>A PEC não obriga o Poder Executivo a gastar abaixo do limite para compensar excesso de</p>

	Poder Executivo compense, em até 0,25% de seu limite de gastos, eventuais excessos de despesas dos demais Poderes e órgãos durante os três primeiros anos de vigência do Novo Regime Fiscal.	gastos de outros Poderes ou órgãos, apenas autoriza a compensação. Os demais Poderes e órgãos assumiram compromissos financeiros decorrentes do reajuste de seus servidores. Deve haver alguma flexibilização para acomodar esses compromissos assumidos.
36, 41 e 52	Repartir eventuais superávits primários da União com estados e municípios, destinando 10% desse superávit para o FPE, e outros 10% para o FPM.	Trata-se de discussão sobre o pacto federativo, que está fora do escopo desta PEC.
59	Dar autonomia administrativa, operacional e financeira a cada um dos Poderes e órgãos autônomos da União.	...

Fonte: Elaboração própria.

O Parecer foi aprovado na sessão de 09 de novembro de 2016 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, com a rejeição de todas as emendas parlamentares, e a matéria seguiu para Plenário.

3.2.2 Plenário: Primeiro turno de discussão e votação

Após ser enviada ao Plenário, a matéria constou na ordem do dia durante cinco sessões deliberativas em fase de discussão em primeiro turno, tendo transcorrido a primeira em 17 de novembro de 2016, e a quinta em 23 de novembro de 2016.

Em comparação com o debate que se deu na Câmara dos Deputados, as sessões do Plenário do Senado Federal ocorreram sem muitas discussões relacionadas a questões regimentais e com menos intervenções dos parlamentares favoráveis à medida legislativa.

Essa circunstância foi salientada pela senadora Gleisi Hoffmann (PT-PR). Para a parlamentar, “é absurda a posição do Governo, hoje, de não fazer a discussão dessa matéria [...] Ontem, apenas, que o Líder do Governo subiu a esta tribuna para fazer o debate, e hoje estava em Plenário e se negou a fazer a defesa da PEC [...]” (Brasil, Senado Federal, Plenário, Sessão de 18/11/2016, p. 11).

Uma possível explicação para a falta de esforço dos defensores da PEC em discuti-la com mais ênfase tem a ver com o interesse de que a medida fosse aprovada com celeridade.

Além disso, a PEC já havia sido aprovada com ampla maioria na Câmara.

Apesar disso, em termos argumentativos, as discussões em primeiro turno no Senado Federal foram mais qualificadas do que na Câmara dos Deputados. Em outras palavras, embora menos parlamentares tenham se pronunciado, os discursos aprofundaram mais os argumentos.

Não há tanta variação entre as razões apresentadas na Câmara e no Senado. Contudo, nesta última Casa Legislativa, os parlamentares tiveram a oportunidade de desenvolver melhor o raciocínio, especialmente os contrários à PEC. Comparando as duas Casas, pode-se dizer que, na Câmara, os argumentos eram enunciados, geralmente com alguma menção a uma fonte externa (estudos de especialistas da própria Casa, do IPEA ou de outras instituições de ensino, órgãos de Governo, ex-Ministros, FMI etc.). No Senado, o tom dos discursos envolvia mais tecnicidade, com explicações mais específicas sobre conceitos econômicos (dívida bruta e dívida líquida, a evolução de gastos primários, repartição de receitas etc.).

Isso não significa que todos os discursos abordaram questões estritamente técnicas. Na verdade, quase todos os discursos trataram também de elementos relacionados ao contexto político da época. Todos esses assuntos estavam intrincados. Falar da crise fiscal envolvia imputar responsabilidades naquele momento, de modo que as razões, sobretudo aquelas que se referiam às causas do problema, eram articuladas em conjunto com um juízo de valor sobre as escolhas feitas pelos governos anteriores.

Um exemplo pode ser visto nos discursos do senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), favorável à PEC, e da senadora Gleisi Hoffmann (PT-PR), contrária à PEC:

ALOYSIO NUNES FERREIRA – [...] Ao ouvir o discurso de alguns dos nossos queridos colegas petistas, me vem à mente essa frase de Talleyrand. Eles não esqueceram nada e não aprenderam nada, embora queiram dar lições.

[...] É claro que não foi o último governo, o Governo da Presidente Dilma. O fato é que, entre 1997 e 2015, o gasto público cresceu entre 5% e 6% acima da inflação. É bem verdade também, Sr. Presidente, que, entre 2008 e 2015, a despesa primária total do Governo Federal cresceu mais de 50% acima da inflação, enquanto a receita cresceu apenas 17%. Não dá para sustentar uma situação dessa! [...]

Foi possível se manter, aumentando a carga tributária, que hoje atingiu um nível insuportável para os contribuintes brasileiros. Está sufocando a atividade econômica e a receita das famílias [...]

Outra forma de financiar é a inflação. A inflação felizmente está sob controle, mas é um demônio que ronda a nossa casa [...]

Outro caminho é o aumento da dívida pública. E isso aconteceu concomitantemente com o aumento da carga tributária. [...]

Não se esqueceram, por exemplo, Sr. Presidente, do fracasso rotundo da chamada Nova Matriz Econômica, implementada com base em fantasias contábeis, em concessão de empréstimos subsidiados para grandes empresas. Só o BNDES hoje carrega mais de R\$ 500 bilhões de empréstimos para grandes empresas. E empréstimos que são fornecidos às empresas com recursos que custam mais ao Erário do que a taxa de juros que os seus beneficiários pagam. [...]

“Ah!, porque a Europa, porque os Estados Unidos...” Cheguei a ouvir, inclusive, aqui, manifestações de júbilo pela vitória de Trump, porque o Trump, agora, é o novo apóstolo do keynesianismo. Keynesianistas de meia-tigela! Keynesianismo com o Estado falido, com o Estado quebrado? Keynesianismo com essa taxa de juros, com esse déficit público? (Brasil, Senado Federal, Plenário, Sessão de 17/11/2016, p. 26-27).

No trecho acima, o senador articula um dos argumentos de diagnóstico mais utilizados pelos defensores da PEC: a crise fiscal tem como causa principal o aumento de despesas primárias. O parlamentar argumenta que o gasto público vinha em uma crescente desde o final da década de 1990, mas a despesa primária especificamente aumentou em termos significativos após 2008. A situação teria sido, por algum tempo, suportada pelo aumento da carga tributária e pelo aumento da dívida pública, até chegar a um ponto insustentável.

Como reforço ao argumento, menciona a Nova Matriz Econômica, como ficou conhecida a política econômica implementada no Brasil a partir de 2011, e faz referência expressa aos empréstimos concedidos por bancos públicos, em particular, o BNDES. A concessão de empréstimos a empresas nacionais fazia parte de uma estratégia desenvolvimentista implementada no Governo de Dilma Rousseff, que tinha como objetivo garantir a competitividade da indústria nacional diante de um cenário internacional adverso. Além de empréstimos, a política também incluía a redução de custos de insumos e de trabalho, além de isenções fiscais, de modo a garantir a redução da carga tributária para a indústria nacional¹¹⁰.

Ao fazer uso da palavra, a senadora Gleisi Hoffmann (PT-PR) buscou rebater esse argumento de diagnóstico, aduzindo que as despesas primárias não eram a causa principal da crise fiscal brasileira:

GLEISI HOFFMANN – Agora, é importante lembrar que, quando ela [a dívida bruta do país] tinha 76%, lá atrás, ela não tinha reservas e não tinha recursos colocados no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. O que eu quero dizer com isso? Que a dívida bruta, hoje, tem que levar em consideração os ativos. Nós temos 350 bilhões de reservas internacionais, Senador Renan. Isso é computado dentro da dívida bruta, mas é um ativo, assim como o dinheiro que nós temos, mais de 400 bilhões no BNDES, é um ativo. [...]

Portanto, a dívida bruta não é esse bicho papão que vocês estão falando. Aliás, nunca mediram o nosso endividamento pela dívida bruta; passaram a medir agora que ela cresceu.

E eu vou dizer uma outra coisa para vocês: sabem por que a dívida bruta é grande? Por causa das reservas internacionais, principalmente, porque nós temos que bancar reservas em dólares. Recebemos, por essas reservas que são aplicadas no exterior, o

¹¹⁰ Uma explicação completa da política macroeconômica do primeiro governo da Presidente, Dilma Rousseff, pode ser encontrada em MELLO, Guilherme; ROSSI, Pedro. Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma. In: **Para além da política econômica**. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

juro externo, praticamente o juro americano, que é abaixo de 1%. Então, nós temos que lançar títulos no mercado, para enxugar os reais que nós colocamos para comprar o dólar. Só que nós pagamos, por esses títulos, a Taxa Selic de 14%. A diferença de taxa de juros é que dá um impacto enorme na dívida e a variação cambial. Então, não dá para dizer que a dívida pública, a bruta, a líquida, seja o que for, é decorrente de gasto primário. É mentir para o povo brasileiro. Vocês não podem mentir, porque essa dívida não é decorrente de gasto primário, não é decorrente de investimento na educação, não é decorrente de investimento na saúde, não é...

[...]

Nós estamos com problemas na economia do Brasil, senhores, porque nós tivemos uma crise e uma recessão da economia não só aqui, mas mundial. Ou V. Ex^{as} não viram pelo que passou a Europa? V. Ex^{as} não viram pelo que passou os Estados Unidos? Nossos principais parceiros comerciais tiveram problema. O preço das nossas *commodities* caíram. Nós tivemos uma redução na nossa produção agrícola de 10%.

[...]

A nossa dívida é equilibrada. A nossa dívida é decrescente, em relação ao Produto Interno Bruto. O que é problema são os nossos juros. E vamos lembrar aqui que o drama da Presidenta Dilma – a sua queda – começou quando ela enfrentou taxas de juros, que nós chegamos a ter, neste país, 7,25% (Brasil, Senado Federal, Plenário, Sessão de 17/11/2016, p. 31).

Nesse ponto, a senadora traz três argumentos de diagnóstico para contrapor o raciocínio do senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP): i) na dívida bruta se deve computar também as reservas internacionais; ii) o aumento da dívida bruta se deve ao fato de a taxa de juros no Brasil ser muito alta; e iii) os problemas da economia se devem à crise internacional que levou à queda do preço das *commodities* e à taxa de juros alta.

A consequência desse raciocínio é que a PEC do Teto de Gastos iria limitar as despesas primárias (e, portanto, investimentos nas áreas sociais) e nada estaria sendo feito para remediar os efeitos da crise internacional e reduzir a taxa de juros.

Outro ponto que esteve na centralidade dos debates foi o impacto da PEC no financiamento da saúde e da educação. Conforme explicado anteriormente, embora não se perceba muita variação de argumentos em relação àqueles articulados na Câmara dos Deputados, nota-se uma ênfase maior em certas razões e novas abordagens de argumentos já colocados.

Por exemplo, um ponto muito defendido pelos parlamentares favoráveis à PEC era que o teto de gastos impunha limites globais por poder. O Congresso Nacional, ao votar as leis orçamentárias, poderia estabelecer prioridades e optar por investir mais em educação e saúde, desde que cumprisse o ônus de justificar a retirada de recursos de outros campos.

Uma variação desse argumento foi articulada pelo senador Cristovam Buarque (PDT-DF), que discursou a favor da medida legislativa, por impor ao Congresso o ônus de justificar as suas escolhas de alocação orçamentária. Para o parlamentar, “essa PEC vai permitir saber quem é a favor da educação, porque agora não vai bastar querer mais dinheiro para a educação,

não! Vai ter que dizer de onde tira. E é aí que a gente vai ver quem realmente está com a educação” (Brasil, Senado Federal, Plenário, Sessão de 22/11/2016, p. 75).

Merece destaque também a realização de uma sessão destinada ao debate temático sobre a PEC nº 55, de 2016¹¹¹. Diferentemente das outras audiências públicas com especialistas, esta ocorreu em Plenário e em um momento em que os pontos mais controvertidos sobre a medida legislativa estavam mais evidentes. As falas dos convidados buscaram endereçar esses pontos de maior controvérsia, com argumentos que puderam ser confrontados pelos outros convidados e pelos parlamentares.

Apesar disso, assim como nas sessões anteriores, houve participação de poucos senadores, especialmente da base governista. Havia pouco interesse no debate naquele momento. O discurso do senador José Aníbal (PSDB-SP) ilustra bem essa circunstância:

Eu queria agradecer aos debatedores. Eu já participei de vários debates, a Senadora Gleisi já promoveu vários debates na Comissão de Assuntos Econômicos. É claro que cada um de vocês – o Belluzzo, o Mansueto, o Castelar, o Fernando – sempre têm algo a acrescentar. Mas quero dizer a vocês, e conversei isso com alguns Senadores, tentando estimulá-los a vir aqui: olha, do ponto de vista das apresentações, nós até ficamos vendo dos gabinetes, agora, do ponto de vista do debate, sobretudo desse debate que, convulsivamente, é contrário a qualquer ação desse Governo – e a PEC eles sabem que é uma ação crucial, e já foi aprovada na Câmara e vai ser aprovada no Senado –, com relação a isso, não há mais o que ouvir (Brasil, Senado Federal, Plenário, Sessão de 22/11/2016, p. 52).

Em síntese, as discussões travadas nas cinco sessões de discussão em primeiro turno no Senado Federal transcorreram com pequenas variações e acréscimos – e alguns aprofundamentos – em relação aos argumentos já enunciados na Câmara dos Deputados. Apesar da pouca participação de senadores, é possível identificar uma certa dialética nas discussões, especialmente em relação aos argumentos de diagnóstico e de financiamento das áreas da saúde e educação.

Uma quantidade maior de senadores fez uso da palavra na sessão de votação, o que era esperado, já que o Plenário estava com o quórum para a aprovação da medida e os líderes prontos para orientar suas bancadas.

Após uma discussão inicial sobre a abertura das galerias e discursos de protesto contra

¹¹¹ Participaram dos debates temáticos: Mansueto Facundo de Almeida Júnior, Secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda; Luiz Gonzaga Belluzzo, professor e economista; Armando Castelar, professor do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas; e Fernando Monteiro Rugitsky, professor do Departamento de Economia da USP.

a violência que se desenrolava fora do Congresso Nacional¹¹²⁻¹¹³, a medida legislativa foi votada em primeiro turno (inclusive destaques) e aprovada sem alterações e sem maiores dificuldades, com 61 votos favoráveis e 14 contrários.

3.2.3 Plenário: Segundo turno de discussão e votação

As discussões sobre a matéria em segundo turno ocorreram em três sessões (uma ordinária e duas extraordinárias), todas no dia 08 de dezembro de 2016, pouco mais de uma semana depois da votação em primeiro turno.

Logo na primeira sessão, a senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM) levantou uma questão de ordem para que a PEC só fosse discutida em sessões ordinárias, não em sessões extraordinárias como aquela. Tratou-se de mais uma tentativa de adiamento da votação que foi rapidamente indeferida pela Mesa do Senado, sob o argumento de que o calendário especial para apreciação da matéria havia sido previamente agendado por acordo de líderes. Houve recurso com a decisão da Mesa, votada e rejeitada pelo Plenário.

Após esse debate inicial sobre a questão regimental, as sessões de discussão transcorreram praticamente sem intervenções dos parlamentares.

A sessão de votação ocorreu em 13 de dezembro de 2016. Após requerimentos de retirada da matéria de pauta e de suspensão da sessão extraordinária em curso, todos rejeitados, a PEC foi colocada em votação e aprovada por 53 votos favoráveis e 16 contrários. Os dois dispositivos destacados para votação em separado (o inciso VIII do artigo 104 do ADCT¹¹⁴ e o inciso II do artigo 105 do ADCT¹¹⁵) também foram aprovados.

¹¹² A exemplo deste trecho do discurso do senador Lindbergh Farias (PT-RJ): “A situação aqui fora está muito feia, está descontrolada. A quantidade de bomba de gás lacrimogêneo... se andar nos corredores, aqui... Você não consegue! Uma quantidade enorme, uma violência enorme... E, ao mesmo tempo, um símbolo: galerias vazias aqui! É desse jeito que querem votar essa PEC 55? Eu chamo a atenção: este Senado sempre foi a Casa do diálogo, a Casa do povo. As cenas vão ser terríveis, Sr. Presidente!” (Brasil, Senado Federal, Plenário, 2016, p. 53).

¹¹³ Pessoas que protestavam contra a aprovação da PEC foram violentamente reprimidas, inclusive com uso de gás lacrimogêneo, como se depreende das seguintes notícias: PEC 55 é aprovada no Senado em primeiro turno. **El País**, 1º dez. 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/29/politica/1480437767_745207.html. Acesso em: 2 maio 2024; Protesto contra PEC do Teto de Gastos termina em confronto com policiais. **Câmara dos Deputados**, 29 nov. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/503777-protesto-contra-pec-do-teto-de-gastos-termina-em-confronto-com-policiais/>. Acesso em: 2 maio 2024.

¹¹⁴ “Art. 104. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do *caput* do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações: [...]

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.”

¹¹⁵ “Art. 105. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão: [...]

Assim, a matéria seguiu para a promulgação, que ocorreu em 15 de dezembro de 2016.

3.2.4 Argumentos concentrados

Na mesma linha de organização dos argumentos articulados na Câmara dos Deputados (item 3.1.6), optou-se por ordenar as razões expostas no Senado Federal inicialmente em blocos temáticos, a saber: 1) argumentos de diagnóstico; 2) argumentos teleológicos; e 3) argumentos sobre possíveis consequências negativas do NRF¹¹⁶.

É interessante notar que as razões apresentadas nas duas Casas foram semelhantes. Essa unidade pode estar relacionada ao empenho da equipe econômica do Governo (e do próprio Presidente, Michel Temer) em distribuir materiais e disponibilizar informações técnicas aos parlamentares, circunstância que será abordada no próximo capítulo. Depreende-se dos debates que deputados e senadores favoráveis à PEC reproduziram muitos dos argumentos apresentados pelo Governo nas audiências públicas e em materiais de divulgação da proposta¹¹⁷.

Do lado dos opositores da PEC, os argumentos articulados também apresentavam certa unicidade, especialmente no que se refere às possíveis consequências negativas da medida legislativa. A questão do financiamento dos investimentos em áreas sociais, por exemplo foi amplamente abordada por deputados e senadores contrários à PEC, com argumentos semelhantes.

Feitas essas considerações, passa-se à exposição dos argumentos, segundo os blocos temáticos:

Diagnóstico:

O primeiro bloco trata de argumentos relacionados ao diagnóstico do problema social que precisava ser enfrentado com a edição de uma emenda constitucional do teto de gastos.

II – nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

¹¹⁶ Optou-se por não incluir um bloco específico para argumentos relacionados à “constitucionalidade em diálogo institucional”, como feito durante a apresentação de razões articuladas na Câmara dos Deputados. Isso não significa que não foram utilizados argumentos dessa natureza no Senado Federal. Quer dizer apenas que essa discussão teve menos importância para os debates na última Casa.

¹¹⁷ Como exemplo, pode-se mencionar a audiência pública realizada no âmbito da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal. Na oportunidade, Mansueto de Almeida e Marcos Mendes, integrantes da equipe econômica do governo à época, apresentaram vários argumentos que, posteriormente foram articulados pelos senadores favoráveis à PEC em Plenário. Os contra-argumentos, trazidos por economistas contrários à PEC, Felipe Rezende e Pedro Linhares Rossi, também foram reproduzidos por parlamentares (contrários à PEC). Houve disponibilização de materiais [2016], que podem ser consultados em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?0&reuniao=5290&codcol=38>. Acesso em: 2 maio 2024.

Uma reconstrução das principais razões articuladas nesse sentido pode ser vista na Tabela 10:

Tabela 10 - Argumentos de diagnóstico (SF)

Argumentos Favoráveis	Argumentos Contrários
<ul style="list-style-type: none"> ● Entre 1997 e 2015, o gasto público cresceu entre 5% e 6% acima da inflação. Entre 2008 e 2015, a despesa primária total do Governo Federal cresceu mais de 50% acima da inflação, enquanto a receita cresceu apenas 17%. A situação é insustentável¹¹⁸. ● Foi possível alcançar superávit primário nos anos anteriores por conta do crescimento das receitas. Mas bastou as receitas diminuírem para que o problema do crescimento das despesas ficasse evidente¹¹⁹. ● Se a dívida pública não for contida, o país perderá investimentos e a crise 	<ul style="list-style-type: none"> ● A dívida bruta é alta porque o Brasil paga caro para manter reservas em dólares. Não é alta por conta das despesas primárias¹²². ● De 2003 a 2013, o país teve superávit primário. Começou a ter déficit em 2014 e em 2015, por conta da crise econômica e queda de receitas, não por conta de uma “gastança desenfreada”¹²³. ● Se o Governo não investir, a crise econômica se acentuará¹²⁴. ● Para conter o crescimento da dívida pública é preciso fazer uma auditoria e

¹¹⁸ Como se observa do seguinte trecho do discurso do senador Aloysio Ferreira Nunes (PSDB-SP): “O fato é que, entre 1997 e 2015, o gasto público cresceu entre 5% e 6% acima da inflação. É bem verdade também, Sr. Presidente, que, entre 2008 e 2015, a despesa primária total do Governo Federal cresceu mais de 50% acima da inflação, enquanto a receita cresceu apenas 17%. Não dá para sustentar uma situação dessa! Em algum momento é preciso parar! É preciso parar sobretudo quando se reflete em como foi possível manter essa bola rolando” (Senado Federal, Plenário, Sessão de 17/11/2016, p. 26).

¹¹⁹ Um exemplo dessa linha argumentativa pode ser visto no discurso do senador Eunício de Oliveira (PMDB-CE): “[...] o PIB, o que não tende a se repetir no futuro, apenas mascarou nossa situação fiscal, dando a impressão de que havia um equilíbrio duradouro das contas públicas. Bastou, entretanto, que as receitas primárias passassem a ter um comportamento mais normal, crescendo em ritmo compatível com o crescimento do PIB, para a dívida pública passar a crescer de forma preocupante. A relação dívida bruta/PIB passou de 52%, ao final de 2013, para 67%, ao final de 2015. É necessário reequilibrar as contas públicas para conter o crescimento da relação dívida/PIB” (Senado Federal, Plenário, Sessão de 29/11/2016, p. 49).

¹²² Um exemplo dessa linha argumentativa pode ser visto no discurso da senadora Gleisi Hoffmann (PT-PR): “[...] sabem por que a dívida bruta é grande? Por causa das reservas internacionais, principalmente, porque nós temos que bancar reservas em dólares. Recebemos, por essas reservas que são aplicadas no exterior, o juro externo, praticamente o juro americano, que é abaixo de 1%. Então, nós temos que lançar títulos no mercado, para enxugar os reais que nós colocamos para comprar o dólar. Só que nós pagamos, por esses títulos, a Taxa Selic de 14%. A diferença de taxa de juros é que dá um impacto enorme na dívida e a variação cambial” (Brasil, Senado Federal, Plenário, Sessão de 17/11/2016, p. 31).

¹²³ Um exemplo dessa linha argumentativa pode ser visto no discurso da senadora Gleisi Hoffmann (PT-PR): “[...] Mentira número dois, de que os governos do PT promoveram uma gastança desenfreada. Bom, senhores, de 2003 a 2013 – vamos lá? –, de 2003 a 2013, todos os anos nós tivemos superávit primário. Todos os anos nós tivemos superávit primário. [...] Nós começamos a ter déficit em 2014 e em 2015. Em 2014, um déficit pequeno; em 2015, um déficit um pouco maior. Aí, eu vou explicar, por conta da crise econômica, da recessão e da queda da receita” (Senado Federal, Plenário, Sessão de 17/11/2016, p. 31).

¹²⁴ Um exemplo dessa linha argumentativa pode ser visto no discurso da senadora Gleisi Hoffmann (PT-PR): “[...] quando nós não temos confiança na economia – é o que nós não temos; diga-se de passagem, disseram os algozes da Presidenta Dilma que, se a tirassem do governo, nós teríamos confiança, a fada da confiança faria magia e nós cresceríamos, mas isso não aconteceu –, o empresariado não investe. Aí nós entramos em crise, e ocorre o desemprego, as famílias não consomem. Se o governo não gastar, não investir, não consumir, quem vai colocar dinheiro na economia? Eu pergunto a V. Ex^a: como é que nós melhoramos um ciclo de crescimento econômico sem dinheiro circulando?” (Senado Federal, Plenário, Sessão de 17/11/2016, p. 36).

-
- econômica se acentuará¹²⁰.
O país sofre com uma alta taxa de juros que permanecerá assim enquanto não houver contenção de gastos públicos¹²¹.
- rever a taxa de juros no Brasil¹²⁵.

Fonte: Elaboração própria.

Como se percebe, uma das principais divergências entre os defensores e opositores da PEC do Teto de Gastos tinha a ver com as razões para o crescimento da dívida pública. Esse era um aspecto importante para a discussão, porque o correto diagnóstico influencia diretamente a qualidade do remédio.

O argumento (de diagnóstico) central favorável à medida legislativa é o de que as despesas públicas aumentaram vertiginosamente ao longo dos anos no Brasil, o que gerou um descontrole nas contas públicas e o aumento da dívida pública. Essa circunstância foi amenizada ao longo de alguns anos pelo fato de que as receitas também cresciam, o que gerava um certo equilíbrio no resultado primário (resultado entre as receitas primárias e as despesas primárias). Contudo, bastou a receita diminuir que o desequilíbrio foi fortemente percebido. Tratava-se, portanto, de equilíbrio precário

Além disso, o país convivia, de fato, com uma alta taxa de juros, o que gerava maior endividamento. Mas, para que houvesse queda da taxa de juros, deveria haver

¹²⁰ Um exemplo dessa linha argumentativa pode ser visto no discurso do senador Renan Calheiros (PMDB-AL): “Caso nós não sejamos capazes de conter essa trajetória explosiva da dívida pública, com certeza o que nos aguarda é uma debilidade maior da nossa economia – se isso é possível –, um decréscimo dos investimentos e a consequente dificuldade de recuperação da atividade econômica [...] Forma-se, assim, um perfeito e acabado círculo vicioso, no qual o investimento é baixo, a economia permanece estagnada e as receitas governamentais não crescem. E nós ainda somos obrigados a pagar, a remunerar a dívida pública por taxas de juros estratosféricas (Senado Federal, Plenário, Sessão de 22/11/2016, p. 26).

¹²¹ Um exemplo dessa linha argumentativa pode ser visto no discurso do senador Reguffe (Sem Partido-DF): “Vi algumas pessoas aqui falarem em reduzir juros. É importante reduzir juros, sim. Cada 1% a menos na taxa de juros significa uma economia no pagamento de juros da dívida pública, uma economia aos cofres públicos de R\$ 17 bilhões por ano. Agora, não pode ser simplesmente por decreto. É preciso reduzir os gastos públicos concomitantemente, porque se reduzir os juros sem reduzir os gastos públicos explode a inflação, que é o pior dos impostos para as pessoas mais humildes. Nós vamos ter mais inflação no ponto futuro. Então, tem que reduzir os juros, sim, mas reduzindo junto os gastos públicos para não comprometer a inflação (Senado Federal, Plenário, Sessão de 22/11/2016, p. 26).

¹²⁵ Um exemplo dessa linha argumentativa pode ser visto no discurso da senadora Fátima Bezerra (PT-RN): “[...] A dívida pública do Brasil *versus* o Produto Interno Bruto é inferior às dívidas públicas dos demais países. A diferença é que os demais países, vários deles, países inclusive do chamado mundo desenvolvido, têm uma dívida pública bem maior. A diferença é que lá, Senadora Gleisi, eles pagam uma taxa de juros bem pequena. E nós, aqui, temos uma dívida pública menor, mas, em compensação, pagamos uma taxa de juros absurda. Por isso que a tese da auditoria da dívida pública é urgente, é estruturante” (Senado Federal, Plenário, Sessão de 18/11/2016, p. 12).

concomitantemente a redução dos gastos públicos. Tentar reduzir a taxa de juros por simples ato unilateral pode gerar a explosão da inflação.

O contra-argumento a essa linha de raciocínio consistiu em atribuir o aumento da dívida pública à queda da arrecadação e a alta taxa de juros. Um dado que corroboraria esse pensamento é o de que as receitas e despesas primárias tiveram uma trajetória equilibrada até o ano de 2014, com a produção de superávit primário de 2003 a 2013. A crise econômica, que teve como causa fatores externos, como a queda do preço das *commodities*, provocou uma queda nas receitas, recessão e o déficit primário. Nesse sentido, para solucionar o problema, era preciso haver investimento público.

A dívida pública crescera nos anos anteriores não por conta de um suposto descontrole dos gastos públicos, mas por conta da alta taxa de juros e da queda das receitas. Sendo assim, tentar contrair as despesas primárias, além de ser ineficaz para resolver o problema da dívida pública, porque não ataca a taxa de juros, seria contraproducente porque geraria também uma diminuição dos investimentos públicos e mais estagnação da economia.

Esse argumento era defendido sobretudo por senadores do Partido dos Trabalhadores, mas a mesma linha de raciocínio era corroborada por outros parlamentares, como o senador Randolfe Rodrigues (Rede-AP). A diferença é que, para o líder da Rede, a queda das receitas poderia ser atribuída, em grande parte, às desonerações feitas no Governo de Dilma Rousseff¹²⁶.

De todo modo, percebe-se que a forma de ver o problema tinha direta relação não apenas com a compreensão sobre a aptidão da PEC para solucionar o problema, como se depreende da leitura conjunta dos argumentos de diagnóstico e argumentos teleológicos, apresentados a seguir.

Teleologia:

Argumentos relacionados à adequação da PEC para resolver o problema posto e os contra-argumentos correspondentes podem ser visualizados na Tabela 11, a seguir:

¹²⁶ De acordo com o parlamentar, “nós tivemos um aumento da queda da arrecadação principalmente a partir do Governo Dilma. E em decorrência de quê? E aí realmente se encontram as razões da crise aqui apontada, da queda da arrecadação e do déficit fiscal que encontramos. Foi em razão de investimentos sociais do Governo Dilma em educação e saúde, Senadora Lídice? Foi em razão de constituição de estrutura de bem-estar social no Brasil? Não! É necessário também que o PT faça uma autocrítica. Foi principalmente devido às desonerações feitas para as grandes indústrias, para o capital” (Brasil, Senado Federal, Plenário, Sessão de 29/11/2016, p. 60-61).

Tabela 11 - Argumentos teleológicos (SF)

Argumentos Favoráveis	Argumentos Contrários
<ul style="list-style-type: none">• A criação de uma regra fiscal que contenha o crescimento real de gastos primários é a mais adequada, porque as outras opções (aumentar a carga tributária ou aumentar ainda mais a dívida) são inviáveis¹²⁷.• Países desenvolvidos, como Dinamarca, Suécia e Holanda adotaram tetos de gastos.• O ajuste fiscal trata confiança para os investidores, o que proporcionará o retorno dos investimentos.	<ul style="list-style-type: none">• Para sair da crise, o país precisa de uma reforma tributária que torne o sistema mais progressivo, a revisão das taxas de juros e valorização do salário mínimo¹²⁸.• As experiências internacionais em relação à contenção de despesas são diferentes da proposta pelo NRF (mais flexíveis ou combinadas com outras regras, por exemplo).• Não há correlação entre contração fiscal e retorno dos investimentos. Políticas contracionistas geram recessão.

Fonte: Elaboração própria.

Como se percebe, três linhas argumentativas foram as mais articuladas pelos senadores favoráveis à PEC: i) o esgotamento de outros meios de obtenção de superávit primário, como o aumento da carga tributária; ii) as experiências internacionais com regras de contenção de gastos; e iii) a tese de que o NRF iria fomentar a confiança dos agentes econômicos para que voltassem a investir e consumir.

Das três linhas, a primeira é a única que dispensa maiores considerações. Os proponentes da PEC argumentavam basicamente que a carga tributária no Brasil já era muito alta e, portanto, uma medida nesse sentido não se apresentava como uma opção viável para realizar superávit primário. Em relação às outras linhas argumentativas, interessa observar mais atentamente o que disseram os senadores.

- **Experiências de outros países:**

De acordo com o senador Eunício de Oliveira (MDB-CE), relator da matéria no Senado, com o advento do Novo Regime Fiscal, o Brasil teria pela primeira vez o equilíbrio das contas

¹²⁷ Um exemplo pode ser visto no discurso do senador Garibaldi Alves Filho (PMDB-RN): “Qual é a alternativa? É o aumento de impostos? Não podemos ter isso, porque a carga tributária já é muito elevada, já beira os 32%. Qual é a outra alternativa de que o Governo poderia lançar mão? Aumentar a dívida, a dívida pública. Ora, Sr. Presidente, não há como mais aumentar a dívida. Ela já tem realmente um índice estratosférico, com relação ao PIB” (Brasil, Senado Federal, Plenário, Sessão de 29/11/2016, p. 83).

¹²⁸ Um exemplo dessa linha argumentativa pode ser visto no discurso do senador Paulo Paim (PT-RS): “O País precisa, sim, é de uma ampla mudança tributária, a revisão do pacto federativo, o estabelecimento de taxas de juros que estimulem o mercado sem empobrecer a população e da própria valorização do salário mínimo” (Senado Federal, Plenário, Sessão de 23/11/2016, p. 125).

públicas por meio do controle de gastos. Contudo, esse tipo de regra fiscal não é novidade para Estados Unidos, Suécia, Finlândia e Holanda (Brasil, Senado Federal, Plenário, 2016, p. 49).

Esse argumento foi contraposto pelo senador Paulo Paim (PT-RS). De acordo com o parlamentar, nenhum dos países mencionados adotou uma regra que implicasse congelamento de investimentos pelo prazo de vinte anos. Essas nações fizeram acordos políticos sobre limites para pagamento de despesas, que poderiam ser rearranjados a cada quatro anos, de modo a dar a opção aos novos governos de manter ou não os acordos. O senador explicou, ainda, que, no caso da Holanda, “foi imposto, mesmo no acordo, um limite ao pagamento de juros da dívida pública – e nós aqui não tocamos” (Brasil, Senado Federal, Plenário, 2016, p. 79).

O senador Randolfe Rodrigues (Rede-RJ) apresentou informações nesse mesmo sentido. Veja-se:

Na maioria dos países em que foi adotada regra fiscal – os limites que permitem o crescimento real do gasto –, a regra sempre foi um percentual de crescimento real ou um percentual de crescimento do Produto Interno Bruto. Somente o Japão adotou uma regra semelhante à PEC 55, mas é bom que se diga que, no Japão, o gasto nominal não excede o nível real do ano anterior; e, no Japão, nós não temos um processo de crescimento demográfico como temos no Brasil. E mais grave que isso: no Japão, temos um processo de deflação que cabe a adoção desse tipo de regra [...] (Brasil, Senado Federal, 2016, p. 61).

A experiência de outros países também foi utilizada como argumento na discussão sobre a eficácia (ou ineficácia) da adoção de medidas de austeridade para a retomada do crescimento da economia, especialmente por parlamentares contrários à PEC.

Em seu discurso, o Senador Humberto Costa (PT-PE) mencionou que o Fundo Monetário Internacional (FMI), que havia orientado alguns países da Europa (a Grécia, por exemplo) a adotarem medidas de austeridade fiscal, reconheceu o fracasso dessa política para a retomada do crescimento (Brasil, Senado Federal, 2016, p. 17-18).

No mesmo sentido foi o discurso do Senador Lindbergh Farias (PT-RJ), que mencionou as políticas de investimento que estavam sendo adotadas nos Estados Unidos (como um plano de obras públicas de 1 trilhão de dólares) e na Europa (estímulo fiscal de 50 bilhões de euros para reativar a economia). O Brasil estaria, portanto, ao adotar uma medida austera como a PEC do Teto de Gastos, na contramão do resto do mundo (Brasil, Senado Federal, 2016, p. 19-20).

- **A questão da confiança:**

Outro argumento que permeou toda a discussão sobre a adequação da medida legislativa proposta foi a questão da confiança. Em síntese, defendia-se que a existência de uma regra fiscal

constitucional de limitação de gastos traria mais confiança ao mercado, o que atrairia mais investimentos para o país. A PEC teria, portanto, esse efeito de gerar credibilidade do Governo frente aos investidores privados, porque sinalizaria que as contas públicas estariam sendo tratadas com responsabilidade. Isso traria mais investimentos e impulsionaria o crescimento econômico. Esse raciocínio vinha acompanhado de afirmações de forte conteúdo moral, como a de que a PEC seria pedagógica e representaria uma “moralização dos gastos públicos” (Brasil, Senado Federal, Plenário, 2016, p. 88)¹²⁹.

Houve inclusive uma manifestação do senador Fernando Bezerra Coelho (PSB-PE) relacionando a manutenção do senador Renan Calheiros (MDB-AL) na Presidência do Senado¹³⁰, a segurança de que a PEC seria colocada para votação e o ânimo dos mercados. Eis o trecho do discurso:

E quero fazer um registro. Quando tivemos a decisão pelo Supremo Tribunal Federal da revogação da liminar que foi concedida afastando-o da Presidência desta Casa, eu tive a curiosidade de verificar a reação do mercado financeiro, das bolsas, do câmbio. E nós vimos que a leitura da sua presença à frente do Senado Federal era fator de estabilidade, era segurança institucional para que pudéssemos votar, sobretudo, essa PEC. E aí vimos a bolsa avançar, o dólar recuar, e as expectativas de enfrentamento para essa crise ampliarem-se de forma positiva.

[...]

O setor empresarial quer voltar a investir, mas reclama que é importante que haja uma sintonia entre a política monetária e a política fiscal. Eu quero concluir a minha intervenção nesta Casa, dizendo que é importante, sim, a votação da PEC do gasto público. Ela vai contribuir com a construção de um cenário de mais confiança e, sobretudo, vai animar a economia brasileira a voltar a produzir empregos. Nós estamos precisando disso para poder devolver a esperança a milhões de brasileiros que precisam do salário para sustentar suas famílias (Brasil, Senado Federal, Plenário, 2016, p. 92-93).

Em contraposição, parlamentares contrários à medida argumentaram que não existiria essa correlação entre a aprovação da PEC, aumento da confiança no mercado e retorno de investimentos. Isso porque, mesmo com a aprovação do teto de gastos na Câmara e toda a

¹²⁹ Exemplos dessa linha argumentativa podem ser encontrados nos discursos dos Senadores Eunício de Oliveira (PMDB-CE), Paulo Bauer (PSDB-SC) e Ricardo Ferraço (PSDB-ES), como se depreende do seguinte trecho: “nós precisamos votar essa PEC tal qual fizemos, na época, anos atrás, com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso é pedagógico! A partir do momento em que tivermos essa proposta aprovada, o Brasil inteiro vai entender melhor o que é Orçamento Público, como devemos proceder na arrecadação e o que devemos pagar com o recurso público disponibilizado graças a essa arrecadação. Aí, sim, teremos um País novo e um País melhor não só no Governo Temer, mas também nos seguintes” (Paulo Bauer, Senado Federal, Plenário, Sessão de 29/11/2016, p. 88).

¹³⁰ À época, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio Mello, havia afastado o Presidente do Senado, Renan Calheiros, do cargo, em função da sua condição de réu em processo penal. O Plenário do STF manteve Renan Calheiros na presidência do Senado, ressaltando apenas que o Senador não poderia assumir a Presidência da República em caso de sucessão ou substituição, conforme se depreende da seguinte notícia: STF mantém Renan Calheiros na presidência do Senado. **Senado Notícias**, 7 dez. 2016. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/07/stf-mantem-renan-calheiros-na-presidencia-do-senado>. Acesso em: 2 maio 2024.

tranquilidade da base governista de que seria também aprovada no Senado, não haveria qualquer sinal do mercado de aumento de investimentos¹³¹.

Consequências negativas:

Todos os argumentos anteriores foram relevantes para os rumos dos debates, mas as partes mais dialéticas das discussões no Senado tiveram como objeto as possíveis consequências negativas da medida, sobretudo a repercussão da PEC nos investimentos sociais.

Senadores favoráveis à medida pareciam querer deixar claro – não necessariamente para os seus pares, mas especialmente para interlocutores de fora do Senado – que não eram a favor da diminuição dos investimentos nessas áreas e, sobretudo, que a PEC não tinha esse efeito de congelar ou retirar recursos da saúde e da educação¹³².

Os parlamentares contrários à aprovação da medida também dedicaram muito do seu tempo de fala a esses pontos, tentando demonstrar que a redução de investimentos seria uma consequência inevitável (e muito danosa) da aprovação do NRF.

Uma síntese dos argumentos pode ser vista na Tabela 12:

Tabela 12 - Argumentos sobre possíveis consequências negativas (SF)

Argumentos Favoráveis	Argumentos Contrários
<ul style="list-style-type: none">• O teto de gastos estabelecerá um limite total por poder, isto é, um limite geral. Assim, caberia ao Congresso Nacional, na hora de votar o orçamento, estabelecer as prioridades alocativas. Se a saúde e educação fossem prioridades, bastaria retirar recursos de outras áreas e alocá-los nesses campos prioritários.• A PEC propõe que seja fixado um piso para as despesas com saúde e educação, não um teto. Isso significa que os percentuais mínimos para essas áreas	<ul style="list-style-type: none">• Não é verdade que a PEC não vai alterar a política de investimento na saúde e na educação, que tinham recursos mínimos de financiamento previstos na Constituição. Se não fosse para alterar essas vinculações, então não seria necessário fazer qualquer alteração constitucional.• Além disso, não procede a ideia de que recursos poderão ser remanejados para essas áreas no contexto da aprovação do orçamento. Sabe-se que as pressões

¹³¹ Um exemplo dessa linha argumentativa pode ser encontrado no discurso da Senadora Lídice da Mata (PSB-BA). Veja-se: “[...] a PEC não se resolve apenas vindo aqui atacar o governo da Presidente Dilma ou falar em ganância, porque a aprovação da PEC hoje já não significa para o mercado um otimismo de acreditar no crescimento e na volta do aquecimento da economia brasileira. Olhem os números da economia para terem a certeza de que o caminho não é aprovação de uma PEC que novamente irá apontar no sentido do aprofundamento da recessão” (Brasil, Senado Federal, Plenário, Sessão de 21/11/2016, p. 33).

¹³² Nesse sentido, veja-se este trecho do discurso do Senador Eunício de Oliveira: “[...] Pesquisa de opinião também mostra que a maioria da população brasileira – isso está no Valor Econômico de hoje – quer a restrição de gastos públicos. O que a maioria da população brasileira não deseja, o que o Brasil não deseja, o que este Senador Relator não deseja é o encurtamento de recursos para a saúde e para a educação [...]” (Brasil, Senado Federal, Plenário, Sessão de 29/11/2016, p. 50).

seriam fixados em 2017 e a partir, como o teto global sendo atualizado pela inflação, o investimento nesses setores poderia crescer também¹³³.

- É equivocado dizer que, com a regra vigente, havia, de fato, aplicação dos mínimos constitucionais em saúde e educação. Isso porque a aplicação dos mínimos era medida pela despesa empenhada e não pela efetivamente realizada. Era possível então realizar o empenho do valor, mas, diante da falta de disponibilidade financeira, realizar contingenciamento e não pagar. A PEC contribuirá para um orçamento equilibrado, para que os investimentos possam ser efetivamente realizados¹³⁴.
- A PEC não altera em nada o Fundeb, o Fies, o Prouni e preserva as transferências constitucionais para estados e municípios, que possuem a responsabilidade pela maior parte dos gastos em saúde e educação¹³⁵

e os *lobbies* a que estão submetidos o Congresso não são feitos para garantir mais recursos para investimentos sociais, mas para beneficiar as elites econômicas. Portanto, retirar as regras de aplicação mínima de recursos aprofundará as desigualdades no país¹³⁶.

- A PEC impõe que os gastos com essas áreas sejam corrigidos pela inflação ao invés de estarem vinculados à receita. Assim, ainda que a receita cresça acima da inflação, os investimentos não terão aumento real.
- O Fundeb será atingido porque, como haverá diminuição dos investimentos da União na área da educação, o ente não conseguirá implementar o regime de cooperação com os estados e municípios na forma que fizeram ao longo dos anos anteriores¹³⁷.
- A única razão para constitucionalizar a regra fiscal de contenção de gastos é alterar as regras de financiamento da saúde e da educação.

¹³³ Um exemplo desse argumento pode ser encontrado no discurso do senador Ronaldo Caiado. Veja-se: “O que é que a emenda constitucional fala? A emenda, no art. 102, define o limite máximo de gasto estabelecido para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública. O cálculo do teto é o que foi gasto anteriormente acrescido do IPCA. Agora vejam bem o que é piso. Nós estamos limitando os Poderes. Agora, o piso é exatamente o que nós estamos colocando aqui. Nós temos áreas que têm piso mínimo assegurado: saúde e educação” (Brasil, Senado Federal, Plenário, Sessão de 29/11/2016, p. 55).

¹³⁴ Pode-se identificar essa linha de raciocínio no seguinte trecho do discurso do senador José Aníbal (PSDB-SP): “E, com relação à saúde e à educação, que eles transformaram em dois cavalos de batalha, Mansueto mais uma vez mostrou: na saúde, a base aumentou, de 13,2%, avançou; vamos ter 10 bilhões a mais do que aquilo que foi realizado este ano e, sobre isto, mais 7% equivalente à inflação. Vai aumentar! E nós temos um compromisso de realizar toda essa despesa. Não é de anunciar e, depois, realizar só uma parte, como eles fizeram e foi mostrado aqui. Na educação, a mesma coisa” (Brasil, Senado Federal, Sessão de 22/11/2016, p. 52).

¹³⁵ Um exemplo desse argumento pode ser visto no discurso do Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP). Veja-se: “É certo que, em relação à educação e à saúde, não haverá um teto, mas, sim, um piso, uma garantia de recursos para saúde e educação. É certo também que, em matéria de educação, Sr. Presidente, 80% dos gastos de educação são de responsabilidade dos Estados e dos Municípios e que essa PEC não mexe em nada” (Brasil, Plenário, Sessão de 29/11/2016, p. 56-57).

¹³⁶ Um exemplo dessa linha argumentativa pode ser encontrado no discurso do senador Humberto Costa (PT-PE). Veja-se: “Eu já disse: os *lobbies*, as forças de pressão que existem aqui, no Congresso Nacional, não são para garantir mais gastos para a saúde e para a educação, para as áreas sociais; essas forças trabalharão aqui para atender às corporações, para trazer salários mais altos e mais privilégios às corporações existentes no Estado brasileiro ou para atender a áreas em que a participação do Estado é fundamental, inclusive para preservar a condição de ganhos das elites econômicas do nosso País. Portanto, para nós, o que se avizinha é uma grande tragédia” (Brasil, Senado Federal, Plenário, Sessão de 21/11/2016, p. 18).

¹³⁷ Um exemplo dessa linha argumentativa pode ser encontrado no discurso da Senadora Fátima Bezerra. Veja-se: “Entretanto, V. Ex^a tem toda razão quando diz que isso vai impactar os Municípios e os Estados. Por quê? Porque, como a regra Temer-Meirelles vai diminuir drasticamente os recursos na área da educação, a União será afetada. E, sendo afetada, a União não vai mais conseguir implementar o regime de cooperação com os Estados e Municípios que ela implementou ao longo desses últimos anos. As creches, aqui muito bem lembradas novamente por V. Ex^a, só puderam ser construídas graças ao Fundeb, graças ao Governo Federal” (Brasil, Senado Federal, Plenário, Sessão de 18/11/2016, p. 11).

Fonte: Elaboração própria.

Como reforço aos seus argumentos, parlamentares contrários à PEC mencionaram estudos que mostravam projeções relativas à redução dos investimentos ao longo dos anos. A senadora Lídice da Mata (PSB-BA), por exemplo, apresentou dados de que o investimento mínimo em educação passaria a ser de 18% da receita líquida de impostos em 2016 para 14,6% em 2026. Na saúde, passariam de 15% da receita corrente líquida em 2017 para 11,6% em 2026 (Brasil, Senado Federal, Plenário, Sessão de 21/11/2016, p. 32). No mesmo sentido, o senador Lindbergh Farias (PT-RJ) argumentou que se a PEC existisse desde 2006 (ou seja, com dez anos de duração), o orçamento de 2015 que foi de 103 bilhões na área de educação, seria de 31 bilhões. E na saúde, que foi de 102 bilhões, seria de 65 bilhões (Brasil, Senado Federal, Plenário, Sessão de 29/11/2016, p. 20).

Outro ponto levantado por parlamentares contrários à aprovação da PEC tem a ver com a opção de incluir o NRF na Constituição. Para eles, a única razão que justificaria a normatização dessa regra fiscal via emenda constitucional seria a intenção de alterar regras (constitucionais) de investimentos mínimos em saúde e educação.

Isso porque, como regra, medidas dessa natureza são apresentadas via projetos de lei. As regras de responsabilidade fiscal do país foram normatizadas pela via de lei complementar e seguem estáveis desde a sua implementação. Portanto regras em sentido parecido não precisariam estar constitucionalizadas, a não ser que fosse necessário alterar dispositivos constitucionais que, neste caso, segundo essa linha de raciocínio, compunham inclusive o rol de direitos fundamentais (e de cláusulas pétreas, portanto).

Sobre o ponto da necessidade de um ato normativo para prever a contenção de despesas primárias, os proponentes da medida argumentavam que havia um vácuo legislativo, já que a LRF apenas previa a necessidade de equilíbrio no resultado primário, mas não especificamente de uma regra de limites de despesas. Nesse sentido, havia necessidade de uma intervenção legislativa, já que um equilíbrio duradouro dependia de uma limitação do crescimento real de despesas.

Apesar disso, dos discursos favoráveis ao NRF não é possível identificar com muita clareza as razões pelas quais a intervenção legislativa deveria ser feita pela via constitucional. Esse é um ponto que será retomado no capítulo seguinte.

De todo modo, feitas essas considerações (mais descritivas) sobre o percurso legislativo da medida, com enfoque na apresentação dos argumentos articulados nas duas Casas do

Congresso Nacional e nas táticas parlamentares para aprovação (ou não aprovação) da proposta legislativa, passa-se à análise e avaliação dos argumentos e estratégias, na forma descrita no item 1.3 do Capítulo 1, para o que será dedicado o Capítulo 4 deste trabalho.

4 ANÁLISE E AVALIAÇÃO DOS ARGUMENTOS LEGISLATIVOS PARA APROVAÇÃO DA EC Nº 95, DE 2016

O objetivo deste capítulo é apresentar a análise e a avaliação das razões legislativas articuladas no contexto de discussão e aprovação da EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016, no Parlamento brasileiro.

Como visto no Capítulo 1, esta etapa de análise e avaliação será desenvolvida com o auxílio do modelo idealizado por A. Daniel Oliver-Lalana (2019; 2022).

Nesse sentido, o primeiro passo consiste em selecionar os argumentos mais nucleares e controvertidos da discussão e classificá-los segundo os cinco níveis de justificação propostos pelo autor (formulação linguística – J1, sistematicidade jurídica – J2, expectativas de realização social – J3, instrumentalidade – J4 e correção axiológica – J5).

Em seguida, pretende-se avaliar a qualidade da justificação legislativa, segundo os critérios de alcance, estrutura, valor dialético-deliberativo e plausibilidade.

Neste ponto, importa fazer um esclarecimento. A avaliação da estrutura e da plausibilidade levam mais em conta os argumentos favoráveis à medida legislativa do que os contrários. Com eles, busca-se avaliar a justificação interna da própria proposta e a plausibilidade dos argumentos articulados para sustentá-la. Quanto à avaliação da estrutura, por exemplo, os argumentos contrários cumprem mais um papel de testar a força dos argumentos favoráveis. Por conta disso, nos tópicos destinados a esses critérios, será dado um enfoque às razões utilizadas para justificar a PEC (ou seja, favoráveis à medida).

Cumpridas essas etapas, será dedicado um item à reflexão sobre o papel das estratégias parlamentares na aprovação do NRF, aqui entendidas como as táticas discursivas e comportamentais utilizadas pelos parlamentares para fazer prevalecer a sua posição nas discussões sobre a medida legislativa. Essa análise será feita com o auxílio dos aportes teóricos sobre racionalidade política, propostos por Nascimento (2019; 2020; 2021).

Por fim, propõe-se uma visão geral dos resultados encontrados no capítulo.

4.1 RAZÕES LEGISLATIVAS SEGUNDO OS NÍVEIS DE JUSTIFICAÇÃO

No Capítulo 3 foram apresentados os principais argumentos articulados pelos parlamentares ao longo do percurso da PEC na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Naquela oportunidade, optou-se por organizar as razões legislativas de forma concentrada (para

cada Casa Legislativa) de acordo com blocos temáticos. Entendeu-se pertinente um agrupamento temático naquele momento para dar enfoque ao conteúdo das razões apresentadas.

Feito isso, pretende-se agora organizar as razões legislativas segundo os critérios de justificação sugeridos por Oliver-Lalana e com base nos níveis idealizados originalmente por Atienza. Esse tipo de classificação permite a reconstrução dos argumentos legislativos de acordo com a natureza do argumento, isto é, possibilita saber se se trata de uma razão de natureza linguística, sistemática, pragmática, teleológica ou axiológica¹³⁸.

Essa classificação é relevante sobretudo porque dá ao leitor uma noção sobre quais dimensões de justificação tiveram mais centralidade no debate. Para uma melhor visualização, as razões foram organizadas na Tabela 13. Veja-se:

Tabela 13 - Espectro das razões legislativas segundo os níveis de justificação

A. Favorável à EC nº 95, de 2016	B. Contrária à EC nº 95, de 2016	Nível de Justificação
<p>A1. A Proposta está em consonância com os valores de responsabilidade fiscal.</p> <p>A2. A Proposta não limita os gastos com saúde e educação, porque a limitação é global (por Poder).</p> <p>A3. A Proposta estabelece um piso para as áreas da saúde e educação, não um teto.</p> <p>A4. O Fundeb, o Fies e o Prouni estão excluídos das limitações do teto de gastos.</p> <p>A5. As transferências constitucionais para estados e municípios estão excluídas do teto de gastos (ausência de interferência no pacto federativo).</p> <p>A6. A Proposta proporciona melhoria no processo orçamentário. Parlamentares deverão justificar suas escolhas alocativas.</p> <p>A7. Não é possível falar em aumento para servidores públicos com o país em crise econômica.</p>	<p>B1. A Reforma altera o projeto de Estado de bem-estar social insculpido na Constituição Federal.</p> <p>B2. A Proposta retira os limites mínimos para investimento em saúde e educação e isso viola cláusula pétrea da Constituição.</p> <p>B3. Com a falta de exigência constitucional para aplicação de recursos em saúde e educação, essas áreas perderão recursos ao longo dos anos.</p> <p>B4. Há muito auxílio da União em políticas de educação que ocorrem por vias paralelas ao Fundeb (como a política de creches), que ficarão prejudicadas.</p> <p>B5. Estados e municípios serão afetados porque, diante da falta de investimentos da União, sofrerão mais pressão para realização de políticas públicas.</p> <p>B6. É ilusória a ideia de que serão remanejados recursos para áreas sociais no contexto da aprovação do orçamento. Na verdade, a Proposta só aprofundará desigualdades.</p> <p>B7. A Proposta vai congelar o salário dos servidores públicos.</p>	<p>J5</p>

¹³⁸ Convém registrar não ser incomum a possibilidade de se catalogar os argumentos em mais de um nível. Buscou-se realizar a classificação de acordo com o papel que o argumento assumiu no contexto, mas, ainda assim, pode haver sobreposições.

<p>A8. A proposta ataca os dois problemas principais: déficit primário e crescimento da dívida pública.</p> <p>A9. Resolver o problema fiscal promoverá crescimento econômico.</p> <p>A10. O Novo Regime Fiscal trará confiança para o mercado, porque dará garantias aos agentes privados de que o Governo não vai gastar indefinidamente e honrará seus compromissos.</p> <p>A11. Com o retorno da confiança do mercado, haverá retorno dos investimentos.</p> <p>A12. A melhor alternativa para fazer frente à crise econômica é limitar o crescimento das despesas primárias.</p> <p>A13. Aumentar a carga tributária é uma opção ruim, porque, no Brasil, ela já é alta. Além disso, não há tempo para discutir reforma tributária, é preciso controlar as despesas rapidamente. O governo anterior teve oportunidade de fazer reforma tributária e não a fez.</p> <p>A14. A diminuição da taxa de juros do país só será possível com o ajuste fiscal.</p> <p>A15. Há regras fiscais semelhantes em outros países (como Estados Unidos, Suécia, Finlândia e Holanda).</p>	<p>B8. A proposta deixa de fora um aspecto importante do crescimento da dívida pública: as despesas financeiras.</p> <p>B9. A crise econômica é multifatorial.</p> <p>B10. Os empresários não investem só porque o Governo faz ajuste fiscal, mas quando há expectativa de lucro e demanda pelo seu produto. Da mesma forma, as famílias não consomem mais porque o Governo faz ajuste fiscal, mas quando há aumento de renda disponível e estabilidade no emprego.</p> <p>B11. Políticas de austeridade em épocas de recessão econômica tendem a agravar a situação.</p> <p>B12. A ausência de investimentos públicos gera contração da economia, não gera crescimento. Políticas de austeridade foram praticadas em outros lugares do mundo e não funcionaram.</p> <p>B13. Não se nega a necessidade de realizar contenção de despesas, mas a proposta não deve incluir as despesas financeiras.</p> <p>B14. Há outras alternativas para o enfrentamento da crise, como a reforma tributária e revisão de renúncias fiscais.</p> <p>B15. Nenhum país do mundo adotou um teto de gastos tão duro. Fala-se em algo similar no Japão, mas nada tão gravoso e duradouro</p>	J4
<p>Embora a PEC tenha previsto consequências para o descumprimento das regras do NRF, esse ponto não foi objeto de discussões relevantes nas Casas Legislativas.</p>	<p>Embora a PEC tenha previsto consequências para o descumprimento das regras do NRF, esse ponto não foi objeto de discussões relevantes nas Casas Legislativas.</p>	J3
<p>A16. Não há, no ordenamento jurídico brasileiro, regra fiscal que limite as despesas primárias.</p> <p>A17. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece regras sobre o resultado primário, mas não especificamente sobre limitação das despesas primárias.</p> <p>A18. É adequado constitucionalizar esta regra fiscal.</p>	<p>B16. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) já traz regras fiscais para o resultado primário. Não é necessária uma nova regra fiscal.</p> <p>B17. É inadequado que esta regra fiscal seja incluída no ordenamento jurídico pela via da alteração constitucional.</p>	J2
<p>Sem pontos relevantes sobre os aspectos linguísticos e comunicativos da norma.</p>	<p>Sem contrapontos relevantes sobre os aspectos linguísticos e comunicativos da norma.</p>	J1

Fonte: Elaboração própria.

De início, percebe-se que as razões teleológicas (instrumentais) e axiológicas tiveram maior grau de incidência do que as demais, o que sugere um debate de caráter fortemente valorativo. Além disso, a Tabela 13 confirma conclusões formuladas em estudos anteriores, no sentido de que “as razões que tendem a ter o maior peso na fase legislativa – e, de certa forma, governam a discussão inteira – são aquelas de natureza finalística ou teleológica” (Atienza, 2019, p. 191)¹³⁹.

Atienza fez essa afirmação ao analisar a Ley Orgánica 4/2015 da Espanha, que tratava da proteção da segurança do cidadão. Assim como aquele diploma normativo, a discussão sobre o NRF também gravitava em torno de muitos desacordos valorativos e visões diferentes a respeito do papel do Estado. Diferentes visões interferem diretamente nas avaliações sobre a adequação ou inadequação de medidas legislativas como essa em análise.

Feitos esses apontamentos iniciais, passa-se ao exame das discussões legislativas sob os critérios de alcance, estrutura, adequação dialética e plausibilidade.

4.2 ALCANCE DAS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS

Relembrando as lições de A. Daniel Oliver-Lalana (Oliver-Lalana, 2022, p. 50), o alcance da deliberação legislativa refere-se a duas dimensões: amplitude e profundidade dos debates. A amplitude é aferida por meio da verificação da variedade de razões apresentadas, bem como outras ponderações relacionadas ao conteúdo da proposta ou temas similares. Já a profundidade tem a ver com o nível de detalhamento das exposições dos parlamentares. Explicações técnicas, citações de especialistas, menção a pesquisas, todos esses elementos podem ser indicativos de um maior aprofundamento das discussões.

No caso sob análise, depreende-se do espectro de razões legislativas (Tabela 13) uma grande variedade de argumentos. Em termos sintéticos, a proposta legislativa tinha como ponto central estabelecer uma regra fiscal que limitasse o crescimento das despesas primárias (solução, meio) para enfrentar o desequilíbrio das contas públicas (problema) e a crise econômica (problema). Para aceitar essa solução, era preciso concordar com a premissa de que a falta de limite para o crescimento de despesas primárias era causa (ou pelo menos uma das causas) do desequilíbrio das contas públicas e da crise econômica (diagnóstico). Concordar com

¹³⁹ No original: “The reasons that tend to have a greater weight in the legislative phase – and that, in a sense, govern the entire discussion – are those of a finalist or teleological nature”.

a solução proposta envolvia, também, uma reflexão sobre os impactos da nova regra sobre os investimentos públicos, especialmente em áreas sociais.

A discussão envolveu argumentos relacionados a todos esses pontos, ainda que alguns tenham recebido mais atenção que outros (investimentos em saúde e educação, por exemplo, tiveram destaque nos debates). Foram articuladas razões tanto para dar suporte às premissas e condições propostas pela PEC quanto para contrapor cada um dos pontos.

Em termos de profundidade, as conclusões são semelhantes. Há, sem dúvida, muitos pronunciamentos marcados por tergiversações, comentários alheios à discussão da proposta ou que se limitaram a veicular opiniões de crítica aos governos anteriores ou a oponentes políticos. Contudo, há muitos discursos que citam pesquisas, fazem referência a especialistas (inclusive aos economistas que participaram das audiências públicas sobre a temática) e se dedicam a uma explicação detalhada do problema, da solução proposta ou de algum outro ponto relevante para os debates.

Como exemplo, pode-se mencionar alguns trechos de discursos de parlamentares relacionados ao impacto da PEC no financiamento da saúde e da educação. Além de explicações sobre o ponto, alguns deputados e senadores fizeram remissões a estudos realizados pelas áreas técnicas das próprias Casas Legislativas e de outros especialistas. Vejam-se alguns trechos dos debates na Câmara e no Senado:

Tabela 14 - Discursos sobre o impacto da PEC no financiamento da saúde e da educação

Argumentos Favoráveis	Argumentos Contrários
<p>EUNÍCIO DE OLIVEIRA (PMDB-CE): “Em relação à saúde, por exemplo, o Novo Regime Fiscal elevará o piso já em 2017 de 13,7% da receita corrente líquida para 15%. Considerando os valores atuais da ordem de R\$ 700 bilhões acumulados em 12 meses, esse aumento percentual implicará a elevação do piso de gastos com a saúde pública, já contemplado no Orçamento para 2017, em torno de R\$ 9 bilhões a R\$ 10 bilhões. A partir daí, esse piso estará garantido em termos reais. Também, Sr. Presidente, em relação à educação, é bom que isso fique bastante claro. Nesse debate em relação à saúde, nós apresentamos aqui e aprovamos a PEC 85, que elevaria em 2019 esse percentual para chegarmos a 15%. Esse percentual está sendo estabelecido já agora a partir do dia 1º de janeiro de 2017. Já em relação à educação, haverá garantia da manutenção do piso. Para 2017, o piso será</p>	<p>HUMBERTO COSTA (PT-PE): “Sr. Presidente, Sr^{as} Senadoras, Srs. Senadores, esse destaque que aqui apresento diz respeito a uma emenda que trata da retirada desse contexto de congelamento de gastos daqueles recursos relativos à saúde e à educação. Nós aqui ouvimos vários oradores da Base do Governo afirmando que esta PEC não trará qualquer tipo de queda dos recursos para as áreas de saúde e educação e tomam como exemplo, inclusive, o que está previsto para 2017, quando, até pela queda das receitas, diminui a proporção entre receita corrente líquida, arrecadação de impostos e o gasto. A partir dali, se inicia um processo de congelamento nominal, mas que é de perda real. Nós demonstramos aqui as duas curvas: a curva da saúde, em que a manutenção da vinculação com a receita corrente líquida preserva um patamar de gastos durante esses 20 anos, e a curva gerada exatamente pela PEC, em</p>

aquele previsto no art. 212 da Constituição Federal, ou seja, 18% da arrecadação de impostos líquida depois das transferências. A partir daí, tal como ocorrerá com o piso dos gastos da saúde, os valores serão corrigidos pela inflação, garantindo os seus valores reais. Ademais, as transferências de Fundeb. Tampouco mexe com Estados e Municípios. A PEC não impõe restrições aos financiamentos concedidos no âmbito do Fies, pois trata-se de gastos que não são classificados como despesas primárias. Os financiamentos do âmbito do Fies serão essenciais para financiar curso superior em instituições de ensino privadas. Também é importante registrar que a PEC dispõe sobre o piso. Nada impedirá que, no processo orçamentário, o Congresso Nacional, se assim entender necessário, aumente o volume destinado à saúde e à educação” (Brasil, Senado Federal, Sessão de 29/11/2016, p. 50).

JOSÉ ANÍBAL (PSDB-SP): “E com relação à saúde e à educação, que eles transformaram em dois cavalos de batalha, **Mansueto mais uma vez mostrou:** na saúde, a base aumentou, de 13,2%, avançou; vamos ter 10 bilhões a mais do que aquilo que foi realizado este ano e, sobre isto, mais 7% equivalente à inflação. Vai aumentar! E nós temos um compromisso de realizar toda essa despesa. Não é de anunciar e, depois, realizar só uma parte, como eles fizeram e foi mostrado aqui. Na educação, a mesma coisa. Por último, o Congresso Nacional se ele quiser aumentar essa despesa, poderá fazê-lo, desde que ele remaneje o Orçamento, reduzindo despesas, investimentos, custeios, enfim, para alocar mais recursos à saúde e à educação” (Brasil, Senado Federal, Sessão de 22/11/2016, p. 52).

que nós não teremos mais um crescimento real, efetivo, uma vinculação e muito menos o cumprimento daquilo que o Plano Nacional de Educação prevê, que é atingirmos 10% do PIB com gastos em educação. Portanto, se isso que nós estamos afirmando não é verdadeiro, que aqueles que compõem a Base do Governo votem pela manutenção das vinculações que aí estão, votem para que não haja nenhum tipo de incidência de congelamento real dos gastos com a saúde, que vai levar, na verdade, a uma perda real tanto na área da saúde quanto na área da educação” (Brasil, Senado Federal, Sessão de 29/11/2016, p. 101).

LÍDICE DA MATA (PSDB-BA): “**Estudos apontam que o investimento mínimo em educação** passará de 18% da receita líquida de impostos em 2016 para 14,6% em 2026. No caso da saúde, irá passar de 15% da receita corrente líquida em 2017 para 11,6% em 2026” (Brasil, Senado Federal, Sessão de 21/11/2016, p. 32).

LINDBERGH FARIAS (PT-RJ): “**O Prof. João Sicsú fez um estudo sobre saúde e educação** e dizia o seguinte: se essa PEC existisse desde 2006 – ou seja, há dez anos –, o orçamento de 2015, que foi de 103 bi, seria de 31 bi na área de educação. E na saúde, que foi de 102 bi, seria de 65 bilhões” (Brasil, Senado Federal, Sessão de 21/11/2016, p. 20).

ARNALDO FARIA DE SÁ (PTB-SP): “Sou Presidente da Comissão de Educação e, assim sendo, **pedi à Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira uma análise dos impactos da PEC 241 na educação.** Vou ler apenas a conclusão:

[...] O resultado numérico está junto com essa demonstração. No ano de 2017, estarão garantidas as aplicações mínimas de 51 bilhões de reais. E apenas em 2017 estarão garantidas as despesas discricionárias de 24 bilhões de reais. A partir dos anos seguintes, não haverá as despesas discricionárias (Brasil, Câmara dos Deputados, Sessão de 10/10/2016, p. 83).

ALESSANDRO MOLON (Rede-RJ): “Além disso, dois terços dos recursos do SUS são repasses da União, fundo a fundo, para Estados e Municípios. Cortar dinheiro na saúde que se diz federal vai afetar a saúde pública nos Estados e Municípios. [...] **Há estudo do IPEA que prova isso, há estudo na Casa que prova isso.** Quem diz que ela não tira recursos da saúde e da educação não está dizendo a verdade.

Para saber que ela tira esses recursos, basta ler o que o IPEA e as Comissões da Casa escreveram sobre o assunto (Brasil, Câmara dos Deputados, Sessão de 10/10/2016, p. 21).

Fonte: Elaboração própria.

Ainda em termos de profundidade, depreende-se leitura das notas taquigráficas que a matéria foi tratada, de modo geral¹⁴⁰, com mais tecnicidade no Senado Federal do que na Câmara dos Deputados. Ou seja, ainda que variações da mesma linha argumentativa possam ser encontradas em discursos proferidos tanto em uma Casa quanto em outra, o aprofundamento de cada argumento foi, como regra, encontrado com mais frequência no Senado do que na Câmara. Um exemplo dessa circunstância pode ser visto nos discursos da deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ) e da senadora Gleisi Hoffmann (PT-PR), quando abordaram o mesmo tema. O argumento central era o de que o aumento do endividamento no Brasil estava mais relacionado às despesas financeiras do que aos gastos primários. Veja-se:

Tabela 15 - Comparação do argumento na Câmara dos Deputados e no Senado Federal

Argumento na Câmara	Argumento no Senado
JANDIRA FEGHALI (PCdoB-RJ): “Agora, os argumentos é que são incríveis. Primeiro, dizer que é gasto primário que gera déficit fiscal? Esse argumento qualquer bê-á-bá de economia sabe que não se sustenta. O que gera déficit fiscal é aumento da dívida pública. Ora, se esse Governo se diz tão competente, como uma maioria deste tamanho no Parlamento, já poderia, com a redução da inflação, começar a abaixar juros. Reduza juros! Reduza a rolagem da dívida! Reduza a transferência para rentistas que não teremos déficit fiscal no Brasil. Vamos fazer aumento da arrecadação aumentando a atividade econômica. Isso sim, dentro de um projeto nacional de desenvolvimento, garante não	GLEISI HOFFMANN (PT-PR): “[...] Aliás, nunca mediram o nosso endividamento pela dívida bruta; passaram a medir agora que ela cresceu. E eu vou dizer uma outra coisa para vocês: sabem por que a dívida bruta é grande? Por causa das reservas internacionais, principalmente, porque nós temos que bancar reservas em dólares. Recebemos, por essas reservas que são aplicadas no exterior, o juro externo, praticamente o juro americano, que é abaixo de 1%. Então, nós temos que lançar títulos no mercado, para enxugar os reais que nós colocamos para comprar o dólar. Só que nós pagamos, por esses títulos, a Taxa Selic de 14%. A diferença de taxa de juros é que dá um

¹⁴⁰ Isso não quer dizer que não tenham sido identificados aprofundamentos de argumentos relevantes na Câmara dos Deputados. Há muitas ocorrências nesse sentido, como se pode depreender do seguinte trecho do discurso do Deputado Ivan Valente (Brasil, Câmara dos Deputados, 2016, p. 82), que falava sobre a questão da confiança. Veja-se: “Vou citar o Prêmio Nobel de Economia, Paul Krugman, que falou sobre o que é o ajuste fiscal e a compra de confiança no mercado financeiro – Deputado Otavio Leite, preste atenção. Ele diz que, como mediação entre o ajuste fiscal e a expansão econômica, os defensores da teoria da austeridade argumentam que o aumento da confiança nos agentes é responsável pelo aumento do consumo e do investimento privado. [...] No entanto, essa afirmação é falsa, diz Paul Krugman. É o que se chama de fada da confiança: se você atender ao que o mercado quer, tudo acontecerá. Mas ele diz que isso é mentira, pelo seguinte: os empresários não investem só porque o Governo fez ajuste fiscal, mas quando há expectativa de lucro e demanda pelo seu produto”.

haver déficit fiscal. Vamos manter renda dos trabalhadores; vamos manter emprego e renda” (Brasil, Câmara dos Deputados, Sessão de 10/10/2016, p. 59).

impacto enorme na dívida e a variação cambial. Então, não dá para dizer que a dívida pública, a bruta, a líquida, seja o que for, é decorrente de gasto primário. É mentir para o povo brasileiro. Vocês não podem mentir, porque essa dívida não é decorrente de gasto primário, não é decorrente de investimento na educação, não é decorrente de investimento na saúde, não é [...] Então, a nossa dívida não é decorrente de receita primária. Se fosse, nós não teríamos feito superávit primário por dez anos consecutivos (Brasil, Senado Federal, Sessão de 17/11/2016, p. 31-32).

Fonte: Elaboração própria.

Em suma, do ponto de vista do alcance, a avaliação da qualidade da justificação legislativa no contexto de aprovação da PEC é positiva, tendo em vista a variedade e profundidade dos argumentos.

Contudo, como adverte Oliver-Lalana, o alcance opera como um parâmetro avaliativo básico (2022, p. 50), que deve ser agregado aos seguintes. Passa-se, então, à avaliação da estrutura.

4.3 ESTRUTURA DA JUSTIFICAÇÃO LEGISLATIVA (CORREÇÃO ESTRUTURAL)

O segundo critério avaliativo diz respeito à estrutura da justificação legislativa. Conforme explicado no Capítulo 1, Oliver-Lalana (2022) sugere a elaboração de um esquema argumentativo para que se possa aferir sobretudo a justificação interna da proposta legislativa. Em outras palavras, o esquema permite investigar se das premissas utilizadas para justificar a intervenção legislativa e a medida proposta decorrem as conclusões de que 1) deve-se intervir legislativamente sobre um determinado estado de coisas e 2) a intervenção legislativa deve se dar na forma da proposta em análise.

Relembrando as explicações do autor, pode-se adaptar a distinção de Wróblewski entre as faces internas e externas da justificação judicial para pensar a justificação legislativa interna, “que responderia a um esquema ou estrutura inferencial cuja validade fosse possível estabelecer à margem da plausibilidade das suas premissas” (Oliver-Lalana, 2022, p. 51) e a justificação legislativa externa dessas premissas.

Assim, pode-se pensar primeiro nessa estrutura inferencial e, após, em perguntas críticas

dirigidas a “realçar eventuais pontos fracos desse padrão argumentativo, de forma que [...] ajude a avaliar se [...] as premissas legislativas estão bem justificadas (dialeticamente) e conduzem a uma conclusão aceitável” (Oliver-Lalana, 2022, p. 52).

Seguindo esta linha, propõe-se o seguinte esquema argumentativo da justificação legislativa da PEC nº 241, de 2016 (PEC nº 55, de 2016): uma primeira coluna que indica as premissas utilizadas pelos proponentes da medida legislativa, uma segunda coluna com as questões críticas sugeridas por Oliver-Lalana (2022, p. 55-57) e, por fim, uma terceira coluna que indica o conteúdo dos argumentos de contraponto às premissas indicadas na primeira coluna.

Esse terceiro elemento, qual seja, o de “contrapontos às premissas”, visa a indicar se as perguntas críticas foram ou não levantadas durante o debate. No caso, as questões foram levantadas, mas na forma de afirmações contrárias, o que indica que os pontos foram controvertidos, como se depreende da seguinte representação gráfica:

Tabela 16 - Esquema argumentativo da justificação legislativa segundo Oliver-Lalana

Premissas da proposta legislativa (P)	Questões críticas sugeridas	Contrapontos às premissas (exemplos)
<p>P1. Premissa de intervenção legislativa: O Parlamento deve intervir legislativamente para criar uma regra fiscal de contenção de gastos primários para promover equilíbrio fiscal (Princípio 1), garantir a confiança do mercado e incentivar a retomada do crescimento econômico (Princípio 2).</p> <p>P1a. Subpremissa de descrição diagnóstica: [Situação de Partida S0]. No ordenamento jurídico brasileiro não há regra fiscal que limite o crescimento de despesas primárias, portanto elas crescem desordenadamente, o que provoca o aumento da dívida pública e recessão econômica.</p> <p>P1b. Subpremissa de valoração diagnóstica: O crescimento exponencial das despesas primárias indica irresponsabilidade fiscal, faz aumentar a dívida pública e desincentiva os investimentos privados.</p> <p>P1c. Subpremissa de oportunidade: O país passa por uma crise econômica grave. Com a queda das receitas dos últimos anos e o aumento da despesa, o país passou a experimentar déficit primário e crescimento das suas taxas de endividamento público. Portanto, a medida precisa ser tomada o mais rápido possível.</p>	<p>Q1a. Essa descrição é plausível?</p> <p>Q1b. Quais os dados ou evidências que sustentam essa descrição?</p> <p>Q1c. Há outras circunstâncias relevantes que foram deixadas de fora dessa descrição?</p> <p>Q1d. Em que medida o estado de coisas descrito afeta negativamente os valores constitucionais elencados?</p> <p>Q1e. Há outros valores implicados na situação que devam ser considerados?</p> <p>Q1f. Deveria ser evitada uma intervenção legislativa sobre a situação?</p> <p>Q1g. Em que medida está democraticamente legitimada uma intervenção legislativa sobre a situação?</p>	<p>C1a. A descrição não é plausível, porque deixa de fora elementos importantes.</p> <p>C1b. O aumento das despesas é um dado empírico. Contudo, tem que ser visto pela sua trajetória e combinada com outros dados.</p> <p>C1c. Trajetória da dívida, queda de receitas por conta da crise internacional e despesas financeiras são questões que foram deixadas de fora do diagnóstico.</p> <p>C1d. O estado de coisas afeta negativamente os valores elencados, mas não com o diagnóstico está incompleto.</p> <p>C1e. Outros valores precisam ser considerados (proibição do retrocesso em áreas sociais, por exemplo).</p> <p>C1f. Uma intervenção legislativa sobre a situação é pertinente, mas não na forma proposta.</p> <p>C1g. O Governo Michel Temer não tem legitimidade democrática para propor uma intervenção legislativa que implica alteração no projeto constitucional.</p>

P2. Premissa de objetivos e medida proposta:

P2a. A medida propõe uma limitação de gastos primários que deve valer por vinte anos e consiste em estabelecer um teto anual para as despesas primárias de cada Poder da União. O teto corresponde ao valor da despesa do ano anterior mais a correção da inflação do período (IPCA ou índice que o substitua).

P2b. O objetivo é diminuir o déficit primário, reduzir endividamento e promover crescimento econômico.

Q2a. Estão suficientemente bem definidos os objetivos pretendidos com a medida legislativa ou deveriam ser redefinidos em termos mais precisos?

Q2b. Esses objetivos são compatíveis com outros da mesma lei?

Q2c. Em que medida está democraticamente legitimada a medida proposta?

C2a e C2b. Essas questões foram enfrentadas, mas de outra maneira. A clareza dos objetivos declarados não foi um ponto tão debatido. O que se discutiu foi a legitimidade dos propósitos. Argumentou-se que a medida tinha o objetivo de beneficiar o mercado financeiro e aprofundar uma agenda neoliberal no país.

C2c. Deveria ser feito um referendo para que a população pudesse opinar diretamente sobre a intervenção legislativa

P3. Premissa de adequação e suficiência:

P3a. A medida de austeridade resgatará a confiança do mercado e incentivará o crescimento econômico.

P3b. Regra semelhante foi adotada em outros países, como Estados Unidos, Suécia, Finlândia e Holanda.

P3c. A medida exclui do limite as transferências constitucionais de recursos da União aos estados e municípios, portanto não fere o pacto federativo.

Q3a. Quanto seguro é o prognóstico de que a medida contribuirá suficientemente para alcançar os objetivos pretendidos?

Q3b. A proposta está bem formulada, considerando esses objetivos?

Q3c. A proposta legislativa contém antinomias ou invade competências legislativas de outros órgãos?

C3a. A medida não contribuirá para o alcance dos objetivos pretendidos, porque reduzirá os investimentos públicos, aprofundando a recessão econômica.

C3b. A medida não está bem formulada considerando os objetivos.

C3c. A medida impacta estados e municípios indiretamente (a União não poderá mais colaborar adequadamente com programas e investimentos em parceria com os entes subnacionais), portanto fere o pacto federativo.

P4. Premissa de seleção (necessidade e ponderação):

P4a. A melhor forma de alcançar o equilíbrio fiscal é por meio da contenção de despesas primárias. Aumentar tributos (outra via possível) é inadequado, porque a carga tributária no Brasil é muito alta.

P4b. O equilíbrio fiscal é fundamental para a retomada do crescimento econômico que, por sua vez, é premissa para a realização de investimentos públicos. Sem recursos, nada pode ser feito.

Q4a. Alguma outra proposta debatida contribuirá igual ou mais para o alcance dos objetivos pretendidos com menor impacto negativo e/ou com menores custos econômicos?

Q4b. A medida é razoável? Se não, alguma das outras propostas debatidas, ainda que contribua menos para o alcance dos objetivos pretendidos, é razoável?

C4a. Há outras propostas que são mais úteis para resolver o problema do endividamento público (e da crise econômica) como a reforma tributária e uma auditoria da dívida pública.

C4b. A medida é irrazoável porque onera excessivamente as pessoas mais pobres, na medida em que retira recursos para investimentos em áreas sociais. Há propostas mais eficazes e menos onerosas.

Conclusão: A proposta de emenda à Constituição deve ser aprovada.

Fonte: Elaboração própria.

Da primeira coluna, depreende-se que a proposição legislativa está justificada, ao menos em seu aspecto interno. Ou seja, foram apresentadas premissas das quais se pode adequadamente extrair a conclusão proposta, qual seja, a de que a medida proposta deve ser adotada (deve-se legislar naquele sentido). Nesse ponto, portanto, a avaliação da justificação legislativa é positiva.

Contudo, esse critério só permite aferir se a argumentação está construída adequadamente. As outras duas colunas da Tabela 16 cumprem o papel de robustecer a capacidade avaliativa, sobretudo porque oferecem informações sobre o interesse e a capacidade dos parlamentares para “questionar a solidez do raciocínio que justifica a lei, apresentar objeções-chave e avançar contra-argumentos e propor alternativas” (Oliver-Lalana, 2022, p. 58). Trata-se da qualidade do caráter dialético do debate parlamentar.

No caso sob análise, percebe-se que quase todas as perguntas críticas sugeridas pelo modelo de Oliver-Lalana foram levantadas (na forma de contrapontos). Além disso, conforme demonstrado no Capítulo 3 e nas Tabelas 13 e 16 deste capítulo, foram apresentados argumentos e contra-argumentos para cada um dos pontos mais controvertidos sobre a proposta legislativa.

Esse pode ser um indicativo de responsabilidade parlamentar e de maior qualidade justificatória, além da presença de uma certa dialeticidade, ponto que será mais bem explorado no tópico seguinte.

4.4 ADEQUAÇÃO DIALÉTICA (VALOR DIALÉTICO-DELIBERATIVO)

Além do ato de questionar as premissas apresentadas pelos proponentes da medida legislativa (o que é feito por meio de perguntas críticas, contrapontos e objeções, como visto no tópico anterior), importa investigar se, e em que grau, os defensores da proposta responderam às objeções levantadas nos debates e como os críticos da medida aceitaram a justificativa ou replicaram novamente. Ou seja, interessa conhecer de que modo se deu a dinâmica deliberativa:

se apresentou mais ou menos qualidade dialética¹⁴¹.

É nesse contexto que se insere o terceiro critério avaliativo: o da adequação dialética (ou dialética-deliberativa), que pode ser subdividido em quatro subcritérios: exaustividade, importância, pertinência e disposição para reconsiderar¹⁴².

Para aplicar esse critério ao caso sob análise, propõe-se apresentar as objeções aos principais pontos da medida legislativa e as respostas às objeções, para, em seguida, avaliá-las segundo os subcritérios acima descritos. As objeções serão apresentadas de forma resumida. Portanto, representam “um condensado” dos pontos levantados pelos parlamentares contrários à PEC, já expostos com mais detalhamentos nas tabelas anteriores. Da mesma forma, as respostas às objeções serão apresentadas de forma reconstruída e condensada, a partir dos discursos de um ou mais parlamentares. Veja-se:

Tabela 17 - Esquema de investigação dialética

Objecções (O)	Respostas às Objecções (RO)
<p>O1: A proposta não abrange as despesas financeiras e essas são as principais responsáveis pelo aumento da dívida pública.</p> <p>O2: A proposta é inadequada para promover crescimento econômico.</p> <p>O3: A proposta restringe excessivamente a capacidade de investimento dos governos por vinte anos.</p> <p>O4: A proposta representa um retrocesso em direitos sociais, porque acaba com a obrigatoriedade constitucional para investimentos mínimos em saúde e educação.</p> <p>O5: Há outras formas de solucionar o problema (reforma tributária, taxação dos “super-ricos”, auditoria da dívida pública).</p> <p>O6: Não há razão para incluir a regra por meio de uma alteração constitucional.</p>	<p>RO1: O Brasil não pode “dar um calote”. Só é possível reduzir juros com ajuste fiscal, sob pena de inflação e perda da credibilidade do país.</p> <p>RO2: O ajuste fiscal trará confiança do mercado e isso contribuirá para o crescimento econômico.</p> <p>RO3: É preciso adotar uma medida agora, caso contrário o país entrará em uma crise ainda mais severa.</p> <p>RO4: A proposta não estabelece limite para investimentos em áreas sociais. Mais recursos podem ser alocados, desde que seja feito o remanejamento de outras áreas.</p> <p>RO5: Não há tempo para discutir reforma tributária, é preciso controlar as despesas rapidamente. O governo anterior teve oportunidade de fazer reforma tributária e não a fez.</p>

Fonte: Elaboração própria.

¹⁴¹ Nas palavras de Oliver-Lalana (2022, p. 58-59): “Seguindo o exemplo dos estudos que chamei argumentativistas, o objetivo seria agora examinar se os parlamentares tratam satisfatoriamente as perguntas críticas que acoplamos ao esquema de justificação legislativa e que eles mesmos propõem nos debates. A discussão dessas questões constituiria, por assim dizer, a justificação externa das premissas do nosso esquema argumentativo. Interessam, sobretudo, as réplicas às objeções aos contra-argumentos com que se questiona a minuta da proposta de lei”. No texto original: “*Siguiendo el ejemplo de los estudios que he llamado argumentativistas, el objetivo sería ahora examinar si los parlamentarios tratan satisfactoriamente las preguntas críticas que hemos acompado al esquema de justificación legislativa y ellos mismos plantean en los debates. La discusión de estas cuestiones constituirá, por así decir, la justificación externa de las premisas de nuestro esquema argumentativo. Interesan, sobre todo, las réplicas a las objeciones y a los contraargumentos con que se cuestiona el borrador de la propuesta de ley*”.

¹⁴² Uma explicação mais detalhada dos subcritérios pode ser encontrada no Capítulo 1.

Como se depreende da tabela acima e das anteriores, a maior parte das objeções foi respondida. Portanto, o primeiro subcritério, exaustividade, que leva em conta o aspecto quantitativo, foi quase totalmente atendido. Das principais objeções apresentadas à proposta, apenas uma ficou sem uma resposta parlamentar direta, qual seja, a que questionava a inclusão da regra fiscal por meio de uma emenda à Constituição (representada na tabela 17 como O6). Dizia-se que a única razão para optar por essa via era alterar as regras constitucionais de investimentos mínimos em saúde e educação. Não houvesse essa intenção, não seria necessário o emendamento constitucional (a regra poderia ser incluída no ordenamento jurídico por via de lei complementar, como ocorreu com a Lei de Responsabilidade Fiscal).

Embora os parlamentares favoráveis à PEC não tenham se dedicado a rebater esse argumento de forma específica, uma resposta para ele pode ser encontrada na fala do economista Marcos Mendes, assessor especial do Ministro da Fazenda, durante uma audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, que ocorreu em 16 de agosto de 2016. Ao ser perguntado precisamente sobre esse ponto (por que uma PEC e não uma lei ordinária?), Mendes explicou¹⁴³ que se optou por enviar uma PEC por dois motivos: i) para estabelecer limites de gastos para Poderes independentes e autônomos, a regra deveria ser veiculada por meio de emenda constitucional; ii) para alterar as regras de vinculação de saúde e educação, era necessária uma alteração constitucional. Portanto, é possível dizer que, da parte da equipe econômica do Governo, houve um certo reconhecimento do argumento contrário quanto a esse ponto.

O Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles também abordou a questão, explicando que “grande parte dessas despesas, quase 80%, são definidas pela Constituição Federal. Por isso é que nós estamos discutindo aqui uma proposta de mudança constitucional” (Câmara dos Deputados, Comissão Especial, Reunião de 24/08/2016, p. 3). Portanto, é de se concluir que o ponto foi abordado pelos proponentes da PEC, ainda que não tenha sido objeto de muita atenção dos parlamentares.

O subcritério seguinte (importância) pode ser visto como subsidiário do primeiro, isto é, caso não tenham sido enfrentadas todas as objeções, busca-se saber se ao menos as mais importantes o foram. No caso sob análise, considerando a variedade de argumentos e a sua

¹⁴³ O vídeo total tem duração de 6m37s. O início da explicação se inicia em 4m13s. **25ª Ordinária**, 26 ago. 2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?0&reuniao=5290&codcol=38>. Acesso em: 3 maio 2024.

descrição nas tabelas anteriores, optou-se por organizar a Tabela 17 já com os pontos mais importantes “condensados”, como explicado anteriormente. Nesse sentido, pode-se estender as conclusões do subcritério exaustividade para o subcritério importância, já que as objeções mais fortes foram respondidas.

Na sequência, tem-se o subcritério da pertinência, por meio do qual se avalia o conteúdo das respostas às objeções, para verificar se tratam de fato do núcleo das objeções ou se são tergiversações, comentários sobre questões acessórias ou irrelevantes.

Sobre o ponto, é preciso lembrar que os debates parlamentares sobre a PEC nº 241, de 2016 (PEC nº 55, de 2016), se deram em um momento de forte turbulência política no Brasil. Portanto, é seguro dizer que, de um modo geral, os discursos tinham uma forte carga acusatória, de busca pelos culpados pela crise econômica, cheios de componentes morais. Esse assunto será desenvolvido melhor no tópico deste capítulo destinado à racionalidade política. Para o momento, importa apenas o registro de que o debate foi marcado por questões relativas ao contexto político que se imbricavam com a própria discussão técnica e política sobre a adoção do teto de gastos.

Nesse sentido, considerar que a discussão só teve um bom grau de pertinência se todas (ou mesmo a maioria) das intervenções tiverem se referido ao núcleo das objeções à proposta seria excessivamente purista, além de irrealista. Portanto, mais uma vez, a avaliação do subcritério levará em conta o “condensado” de todos os discursos. Assim, se for possível reconstruir uma ou mais respostas pertinentes às objeções, ainda que de forma fragmentada, e complementada por mais de um discurso, essa resposta será considerada.

Levando-se em conta essa premissa, o que se depreende da Tabela 17 é que as respostas às objeções foram pertinentes, ou seja, atacaram, de modo geral, o conteúdo das objeções. É claro que este subcritério, assim como os demais, pode ser avaliado em graus, já que alguns pontos podem ter sido mais trabalhados argumentativamente (enfrentados diretamente e com mais razões) do que outros.

No caso sob análise, o que se percebe é que alguns pontos controvertidos faziam aflorar de forma mais intensa as disputas políticas, o que geralmente implicava discursos com maior incidência de recursos de retórica estratégica, como o uso de argumentos *ad terrorem*. Esse tipo de abordagem foi muito utilizado, por exemplo, como resposta à objeção de que o Parlamento precisava de mais tempo para refletir sobre outras soluções para a crise financeira. A crise era apontada como gravíssima e isso gerava um senso de urgência para a aprovação da medida

legislativa proposta. Veja-se:

Raimundo Gomes de Matos (PSDB-CE): Hoje, no jornal Folha de S. Paulo, os economistas Carlos Eduardo Gonçalves, Mauro Rodrigues e Irineu Carvalho Filho apresentam um artigo intitulado *PEC 241 ou morte!* [...] Como dizem os grandes economistas, professores e doutores em economia, corremos o risco de o caos cada vez mais se instalar neste país [...] Portanto, recomendo aos Parlamentares que leiam esse artigo da Folha de S. Paulo para terem a clareza de que, efetivamente, como dizem os articulistas, só há duas opções: ou o calote da dívida ou o uso do recurso inflacionário, o que nós não queremos (Brasil, Câmara dos Deputados, Sessão de 10/10/2016, p. 68).

Waldemir Moka (PMDB-MS): E dizer para a população: é um remédio amargo, mas é o remédio capaz de tirar o país da crise. Lamentavelmente, ninguém vai votar isso aqui com alegria. Eu tenho certeza disso. Mas nós chegamos num limite tal... O caos econômico deixado foi de tal tamanho que não temos o que fazer, a não ser estancar essa “hemorragia”, entre aspas, porque senão nós não vamos conseguir fazer o país voltar a ter credibilidade, novos investimentos, gerando emprego e renda, que é o que faz a economia girar numa espiral (Brasil, Senado Federal, Sessão de 17/11/2016, p. 29).

Entende-se que manifestações desse gênero não podem levar à conclusão de que as objeções sobre a necessidade e adequação da intervenção legislativa não foram respondidas de forma pertinente. Como se verifica das tabelas anteriores, foram articulados argumentos contra os núcleos centrais das objeções. Por exemplo, para a objeção “há outras opções para superar a crise econômica” houve a resposta “há apenas duas outras opções (aumento de impostos ou inflação) e elas são inadequadas”. A resposta é pertinente, ainda que não se concorde com ela (a correção das premissas exige outro nível de avaliação).

O que se pretende demonstrar com essas considerações é que, em alguns momentos, para alguns temas, os discursos apresentavam tanto elementos pertinentes (assim considerados os que respondem diretamente a uma objeção) quanto elementos mais acessórios e retóricos (no sentido de retórica estratégica). Foi possível observar essa circunstância sobretudo na discussão sobre as causas do desequilíbrio fiscal¹⁴⁴.

De outro lado, outros pontos foram tratados de forma mais direta, com respostas objetivas às objeções. É o caso, por exemplo, da objeção relacionada às regras de investimento em saúde e educação. Nesse caso, para a objeção “haverá diminuição dos investimentos nas áreas de saúde e educação”, as respostas eram objetivamente “não haverá diminuição, porque o limite é global, por Poder” e “os investimentos dependerão de escolhas alocativas”.

Seguindo para o último subcritério avaliativo, qual seja, disposição para reconsiderar,

¹⁴⁴ Um exemplo foi o recurso à metáfora do orçamento doméstico, utilizada em uma tentativa dos parlamentares favoráveis à proposta legislativa de explicar a razão pela qual havia a necessidade de conter gastos, conforme explicado no capítulo anterior.

pode-se afirmar que não houve praticamente nenhum momento de reconsideração da própria posição, o que se infere inclusive da falta de acolhimento de emendas ao longo da tramitação.

Como explicado no Capítulo 3, houve um momento de reconsideração logo no início da tramitação da proposta, quando ainda passava pela CCJC e pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados. O ponto controvertido era justamente a alteração constitucional nas regras de financiamento da saúde e da educação.

O texto inicial da PEC previa que, já para o exercício de 2017 (ano seguinte ao da aprovação da medida legislativa), as aplicações mínimas de recursos em saúde e educação corresponderiam aos percentuais mínimos do exercício anterior, corrigidos pelo IPCA (ou outro índice de inflação que o substituísse). Previa, também, a revogação do artigo 2º da EC nº 86, de 17 de março de 2015 (dispositivo que estabelecia a gradação para implementação de 15% da receita corrente líquida da União em investimentos na área de saúde).

Durante as discussões na CCJC da Câmara, o deputado questionou a revogação desse artigo 2º da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, que acabara de ser aprovado pelo Congresso Nacional. O Deputado Danilo Forte (PSB-CE), relator da matéria da CCJC e presidente da Comissão Especial, reconheceu esse problema¹⁴⁵. Na Comissão Especial, emendas que abordaram a questão foram parcialmente acolhidas¹⁴⁶. A alteração do texto inicial da PEC, nesse ponto, pode ser mais bem visualizada na tabela a seguir:

Tabela 18 - Alteração do texto da PEC quanto às aplicações mínimas em saúde e educação

Texto inicial da PEC (encaminhado pelo Executivo)	Texto final na Câmara dos Deputados	Texto da Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (texto promulgado)
“Art. 104. A partir do exercício financeiro de 2017 , as aplicações mínimas de recursos a que se referem o inciso I do § 2º e o § 3º do art. 198 e o <i>caput</i> do art. 212, ambos da Constituição, corresponderão, em cada exercício financeiro, às	“Art. 105. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão: I – no exercício de 2017, às	“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

¹⁴⁵ Veja-se: “Reconhecendo inclusive a colocação do Deputado Rubens, acho que não pode ficar o texto com uma revogação do art. 2º, porque ele cai em contradição exatamente com o que está sendo colocado na PEC com relação ao art. 104 do ADCT. Nesse dispositivo está-se incluindo inclusive a determinação de que o mínimo a ser aplicado em serviços de saúde em 2017 será a aplicação mínima exigida para o exercício de 2016 – em cumprimento à regra do art. 198, § 2º, inciso I –, atualizado pelo índice de inflação do IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor. Então, se se mantém o art. 104 da ADCT, ele não pode ficar com o art. 2º, que está sendo colocado” (Brasil, Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição e Justiça, 2016, p. 18).

¹⁴⁶ Ver Tabela 4, do Capítulo 3.

aplicações mínimas referentes ao exercício anterior corrigidas na forma estabelecida pelo inciso II do § 3º e do § 5º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e
II – **nos exercícios posteriores**, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

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.”

Fonte: Elaboração própria.

Na prática, a alteração manteve as aplicações mínimas em saúde e educação na forma prevista no inciso I do § 2º do art. 198 e do *caput* do art. 212, da Constituição, para o exercício de 2017, e previu a aplicação da regra de correção pela inflação somente a partir do ano seguinte (2018).

Essa alteração não atendeu aos anseios dos críticos da proposta legislativa, que queriam que as regras fossem mantidas como estavam (vinculadas a um percentual da receita corrente líquida). Ou seja, os opositores da medida queriam a exclusão total do dispositivo da PEC que alterava as regras de financiamento da saúde e da educação, ao passo que a alteração feita apenas adiou a vigência desta alteração.

Apesar disso, essa modificação serviu como argumento em favor da regra. Passou-se a defender que, em 2017, seria fixado um piso de investimento em saúde e educação e, a partir de então, os valores nominais destinados a essas áreas cresceriam, porque seriam corrigidos pela inflação.

De todo modo, o fato é que, diante da ausência de alterações significativas entre o texto inicial apresentado pelo Poder Executivo e o texto final promulgado pelo Congresso Nacional, e da análise dos próprios debates, depreende-se a pouca disposição em reconsiderar, o que implica avaliar negativamente a qualidade dialética da discussão legislativa segundo o quarto subcritério.

Por fim, antes de encerrar o tópico, importa jogar luzes a um ponto relevante dos debates da PEC nº 241, de 2016 (PEC nº 55, de 2016): a pouca quantidade de parlamentares que discursaram. Analisando a discussão de uma forma geral, percebe-se uma significativa

variedade de argumentos apresentados e até mesmo um grau satisfatório de profundidade¹⁴⁷ na discussão. Contudo, vê-se que as razões geralmente eram apresentadas por um grupo pequeno de parlamentares, que se revezavam no uso da palavra.

Na segunda sessão de discussão da proposta em primeiro turno no Senado Federal, por exemplo, fizeram uso da palavra para tratar da PEC apenas as Senadoras Gleisi Hoffmann (PT-PR) e Fátima Bezerra (PT-RN) e o Senador Hélio José (PMDB-DF). Aliás, a Senadora Gleisi Hoffmann (PT-RN) ressaltou a ausência de maior debate. Veja-se:

Senadora Gleisi Hoffmann (PT-PR): “Quero lamentar de novo que a Base do Governo estava presente neste Plenário, o Relator da matéria, o Líder do Governo e outros Senadores e se recusaram discutir a matéria, mostrando que realmente têm dificuldades de argumentar em favor dessa PEC, desse desmonte do Estado brasileiro” (Brasil, Senado Federal, Sessão de 18/11/2016, p. 13).

Este é um ponto relevante para avaliação da qualidade dialética dos debates parlamentares da PEC, na medida em que indica uma baixa disposição de grande parte dos parlamentares de dar razões para justificar suas posições. Assim, ainda que as posições favoráveis e contrárias tenham sido justificadas – observando o condensado dos debates – o foram por poucos parlamentares, considerando o total de membros das Casas.

De todo modo, conclui-se que a avaliação geral da adequação dialética do debate é positiva, especialmente quanto aos subcritérios de exaustividade, importância e pertinência. Por outro lado, pode-se considerar que os resultados são insatisfatórios do ponto de vista do subcritério da disposição para reconsiderar e do que se pode chamar de *adequação em relação à participação parlamentar*.

Passa-se, então, à análise quanto ao critério da plausibilidade.

4.5 PLAUSIBILIDADE

Diferentemente dos critérios avaliativos anteriores, a plausibilidade é um atributo que não pode ser observado a partir do plano da dialética parlamentar, exigindo confirmações externas. Trata-se de avaliar a plausibilidade das premissas utilizadas pelos parlamentares para construir os seus argumentos, o que certamente exige que o avaliador recorra a evidências externas ao debate, as quais abordem especificamente o conteúdo material do tema da

¹⁴⁷ Fala-se em profundidade considerando referências a pesquisas, saberes de especialista, histórico da situação fiscal, enfrentamento das consequências etc., conforme explicado no item 2 deste Capítulo.

proposição legislativa.

Como explicado no Capítulo 1, Oliver-Lalana (2022, p. 61-64) sugere três caminhos possíveis para uma análise como essa: 1. recorrer aos materiais invocados durante os próprios debates; 2. recorrer a materiais externos ao debate, produzidos por especialistas; e 3. recorrer a critério do tipo processual (requisitos básicos de qualidade metodológica). O próprio autor reconhece a dificuldade de avaliar os argumentos do ponto de vista da plausibilidade, sobretudo porque essa empreitada exige certas escolhas valorativas do avaliador.

Para os propósitos desta pesquisa, optou-se por recorrer aos materiais produzidos por especialistas, preferencialmente aqueles que participaram das audiências públicas ou foram mencionados durante os próprios debates. Entende-se adequado dar preferência aos estudos mencionados durante os debates legislativos por duas razões.

A primeira – e mais relevante – tem a ver com o fato de que outra forma de seleção de materiais sobre o tema exigiria uma incursão ainda mais aprofundada em estudos e evidências de outras áreas, como economia e orçamento público, o que foge do escopo deste trabalho.

A segunda razão, relaciona-se às circunstâncias dos próprios debates parlamentares sobre o NRF. Como visto anteriormente, alguns especialistas – sobretudo economistas – foram convidados a participar de audiências públicas. Além disso, muitos parlamentares fizeram menções a estudos produzidos por institutos de pesquisa (IPEA, por exemplo), pelas próprias consultorias das Casas e até por organismos internacionais, o que pode auxiliar a apresentação de um panorama das discussões realizadas por especialistas sobre a medida legislativa.

Diz-se preferencialmente, contudo, porque é possível que alguma discussão ou argumento relevante encontre fundamento ou possa ser mais bem explicado pela menção vaga a documentos não explicitamente citados. Um exemplo é a questão das experiências internacionais. A experiência de outros países com medidas de austeridade foi muito utilizada como argumento tanto em sentido favorável como em sentido contrário à proposta legislativa. Durante os debates, alguns parlamentares mencionaram estudos do FMI sobre o tema, mas em termos genéricos. Para dar mais contexto sobre o tema, será apresentada uma pesquisa publicada pelo FMI sobre as políticas fiscais de vários países.

O mais relevante, nesse ponto, é apresentar informações técnicas que estavam à disposição dos parlamentares à época. Como explica Oliver-Lalana (2022, p. 24) “salvo em casos extremos, quando se trata de revisar a plausibilidade substancial dos argumentos legislativos [...] é provável que a única coisa que podemos fazer é tentar justificar razoavelmente

nossas avaliações”. É o que se passa a fazer.

Antes, contudo, há dois pontos a serem esclarecidos. O primeiro tem a ver com o fato de que a investigação sobre o aspecto substancial de todas as razões articuladas tornaria a análise muito ampla. Por isso, optou-se por avaliar a plausibilidade de três linhas argumentativas que tiveram centralidade no debate sobre a proposta: 1. diagnóstico, 2. comparação com outros países e 3. efeitos do financiamento da saúde e da educação. Veja-se:

Tabela 19 - Linhas argumentativas para avaliação de plausibilidade

Tema	Argumento central favorável à PEC	Argumento central contrário à PEC
Diagnóstico	O déficit público, o endividamento público e o baixo crescimento econômico estão relacionados ao crescimento descontrolado de despesas primárias.	O déficit público, o endividamento público e o baixo crescimento econômico estão relacionados à conjuntura econômica mundial e à queda de receitas.
Comparação com outros países	Outros países que adotaram regras de gastos semelhantes à PEC tiveram resultados positivos.	Nenhum país adotou uma regra tão rígida como o teto de gastos proposto pela PEC.
Efeitos nos investimentos públicos	A medida não interfere negativamente nos investimentos públicos, especialmente em áreas sociais.	A medida impacta significativamente e de forma negativa os investimentos públicos, sobretudo em áreas sociais.

Fonte: Elaboração própria.

Como explicado anteriormente, a análise da plausibilidade também se centra nos argumentos que justificaram a proposição legislativa, isto é, razões favoráveis a ela. A pergunta que se quer responder é: são plausíveis, isto é, são materialmente razoáveis, os argumentos articulados para fundamentar a aprovação da PEC? Nesse sentido, os argumentos contrários expostos na Tabela 19 são relevantes para mostrar o contraste (e ratificar a sua importância durante o debate), mas não serão o foco da avaliação do ponto de vista desse critério.

O segundo ponto digno de nota relaciona-se a uma linha argumentativa que foi muito importante para os debates, mas que não consta na Tabela 19, qual seja, a questão da confiança ou, dito de outra forma, a aptidão que uma regra de contenção de gastos teria para gerar confiança nos agentes econômicos e, com isso, mais investimentos e o aquecimento da economia.

Os proponentes da medida legislativa defendiam que a contenção de gastos primários contribuiria para o crescimento econômico (além da estabilização da relação dívida/PIB), em grande parte por conta do efeito positivo dessa política no aumento da confiança dos investidores. Por outro lado, os opositores do NRF argumentavam que políticas de austeridade em momentos de recessão têm efeitos ainda mais contracionistas, ou seja, pioram os indicadores econômicos (além de todos os efeitos negativos nas áreas sociais).

Como explicado no Capítulo 2, o impacto da redução de gastos públicos no desenvolvimento da economia é um tema objeto de divergências entre as próprias escolas do pensamento econômico. O tema gira em torno das diferentes visões sobre o papel do Estado na economia, se pensarmos de forma mais ampla. Trata-se, portanto, de um ponto de profundo desacordo valorativo. Além disso, o tema exige uma incursão aprofundada em teoria macroeconômica, o que foge aos propósitos deste trabalho.

Por este motivo, optou-se por analisar, à luz do critério da plausibilidade, um outro grupo de argumentos relacionados à adequação e suficiência do Novo Regime Fiscal: o da comparação com experiências de outros países.

Feitos esses esclarecimentos, passa-se, então, à efetiva análise.

4.5.1 Diagnóstico

Em relação ao diagnóstico do estado de coisas que motivou o envio da proposta de emenda à Constituição, pode-se dizer que as questões centrais que se colocaram nos debates foram as seguintes: Qual o papel do aumento das despesas primárias no agravamento do déficit primário e do endividamento público? Quais as razões para o aumento das despesas primárias no Brasil?

À época da tramitação da PEC, havia um certo entendimento geral de que a política fiscal brasileira precisava ser revista. Aliás, como explicado no Capítulo 2, antes do afastamento da então Presidente, Dilma Rousseff, do cargo, o Executivo encaminhou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 257, de 2016, que previa a alteração da LRF para prever a inclusão de limites para os gastos primários. A diferença é que, nesse PLP, o limite para a União estaria vinculado a um percentual do PIB, ao passo que no NRF, o limite seria o do ano anterior corrigido pela inflação.

Portanto, importa a tentativa de compreensão do papel dos gastos primários para o aumento do endividamento público e, de modo geral, para o problema de desequilíbrio fiscal.

O discurso do então Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, resume bem as razões pelas quais os defensores do NRF acreditavam que o ajuste deveria ser feito pelo lado dos gastos primários.

Veja-se:

HENRIQUE MEIRELLES – “O que eu quero dizer em última análise é o seguinte – e vou mostrar alguns números: o principal motivador desta crise certamente foi a questão fiscal, foi uma desconfiança na capacidade futura do Governo brasileiro de se financiar, o que leva a uma série de consequências. Em primeiro lugar, à medida que começa a haver esse tipo de problema, nós temos o aumento do risco do país, o aumento do custo de financiamento do Tesouro e o aumento da dívida. E, em consequência, o Governo passa a captar da sociedade um valor maior de recursos para financiar a própria dívida, restando menos recursos a serem investidos, e a financiar o consumo.

[...]

Não podemos resolver o problema do déficit e da dívida por meio do aumento de impostos. Por quê? Porque a nossa carga tributária já é uma das mais altas do mundo. Comparando o Brasil com um número enorme de países – Polônia, Espanha, Botsuana, Argentina, Turquia, Costa Rica, Chile, México, Estados Unidos –, nós vamos ver que a carga tributária do Brasil, a esta altura, já é a maior de todas. Não é a maior do mundo – algum outro país tem uma carga tributária maior que a brasileira –, mas é uma das maiores do mundo. Portanto, aqui é uma medida importante de comparação.

[...]

Não houve nenhum governo que tenha terminado o mandato com um gasto como percentagem do PIB – gasto primário do Governo Central – menor do que o que encontrou, apesar de esforços muito grandes que já foram feitos no passado. Qual é a razão disso? Porque grande parte dessas despesas, quase 80%, são definidas pela Constituição Federal. Por isso é que nós estamos discutindo aqui uma proposta de mudança constitucional. Há, portanto, um desequilíbrio estrutural das contas públicas no Brasil.

Se nós olharmos esse *slide* – Crescimento da Despesa Primária em Pontos de Percentagem do PIB de 1991 a 2015 –, veremos o seguinte: Pessoal, de 0,4%; Previdência, Assistência Social, Seguro-Desemprego e Abono, de 5,6%; Custeio de Saúde e Educação, de 1%; Subsídios, de 0,8%; Outros, de 1%. Tudo isso é importante, não há dúvida. No entanto, existe um item muito relevante: Previdência, Assistência Social, Seguro-Desemprego e Abono. Não há dúvida” (Câmara dos Deputados, Comissão Especial, Reunião de 24/08/2016, p. 3).

Buscando analisar essas questões, Sérgio Gobetti e Rodrigo Orair¹⁴⁸ (2015) realizaram uma pesquisa que investigou a trajetória das contas públicas no período compreendido entre 1999 e 2014, considerando o resultado primário (com especificação das receitas e despesas) não apenas da União, mas também de estados e municípios, medidas em relação ao PIB do país.

Os autores compararam a trajetória das despesas públicas em fases chamadas contracionistas¹⁴⁹ da política fiscal (1999-2005) e em fases expansionistas (2006-2014) e

¹⁴⁸ Rodrigo Orair é economista e participou de audiência pública sobre a PEC nº 55, de 2016, na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, no dia 28/11/2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?0&reuniao=5680&codcol=38>. Acesso em: 3 maio 2024.

¹⁴⁹ Simplificadamente, a política fiscal expansionista é aquela caracterizada pelo aumento de gastos públicos ou pela redução da carga tributária, ao passo que a política fiscal contracionista é caracterizada pela redução de gastos governamentais ou pelo aumento da carga tributária.

concluíram que “a média de crescimento real da despesa primária no agregado pouco variou”. Ainda segundo os pesquisadores, “isso evidencia não só uma elevada rigidez da despesa, mas certa inércia, associada principalmente aos gastos sociais em geral e, mais precisamente, aos benefícios sociais previdenciários e assistenciais¹⁵⁰” (Gobetti; Orair, 2015, p. 419-420). Outro achado importante em relação à trajetória da despesa é que na fase expansionista, isto é, de mais gastos públicos (ou redução da carga tributária), houve um período em que o espaço fiscal foi destinado mais para investimentos (2006-2010) e outro período foi canalizado para expansão de despesas de custeio, subsídios e desonerações (2011-2014)¹⁵¹.

As evidências, portanto, apontam para um crescimento constante das despesas primárias, que estava relacionado sobretudo a benefícios sociais (incluindo previdenciários), no caso da União¹⁵². Daí se dizer que há grande rigidez do lado das despesas: elas têm a ver com questões antigas e estruturais do país, não são circunstanciais¹⁵³ e são de difícil

¹⁵⁰ Os autores advertem que “suscitar esse debate não implica negligenciar o papel crucial que a expansão da cobertura dos benefícios sociais desempenhou no processo de redução da desigualdade na distribuição de renda e, mais geralmente, no aumento do bem-estar de parcela considerável da sociedade brasileira nos últimos anos; muito pelo contrário. É crucial para a continuidade desse processo que tal agenda de reformas não seja pautada exclusivamente em critérios restritos à mera busca de equilíbrio financeiro da seguridade social, mas sim em critérios de equidade orientados para a eliminação das suas inúmeras distorções e para a manutenção do caráter universal de acesso aos serviços da proteção social básica. Além disso, há a necessidade de que esta agenda de reformas contemple ações adicionais, como mudanças no arcabouço tributário que reduzam o alto grau de regressividade da estrutura tributária brasileira. A ênfase da ação distribuidora do setor público deve ser reorientada do gasto para a tributação, pois a orientação atual já vem mostrando sinais de esgotamento” (Gobetti; Orair, 2015, p. 441).

¹⁵¹ Essa política expansionista que se realizou por meio de subsídios e desonerações foi muito criticada e é apontada por muitos como um dos fatores de aprofundamento da crise econômica do Brasil à época (Biasoto Jr.; Afonso, 2014). Há estudos que mostram que políticas de investimento direto, especialmente em infraestrutura, garantem mais retornos positivos do que políticas de incentivos a setores específicos (como foram os subsídios e desonerações) (Orair; Siqueira, 2018).

¹⁵² O diagnóstico apresentado por Raul Velloso, economista convidado a participar da audiência pública da Comissão Especial da Câmara apresenta semelhanças. Veja-se: “[...] o grosso do gasto da União é composto pelos pagamentos a pessoas, os senhores podem olhar: o pessoal ativo, os inativos e pensionistas, os beneficiários do INSS que recebem acima de um salário mínimo ou igual a um salário mínimo, os abonos, o seguro-desemprego, os beneficiários da LOAS, a renda mensal vitalícia e o Bolsa Família. Esses itens foram ganhando peso com o passar do tempo e, como eu falei, chegaram a 70%. [...] O item demais correntes, que eu chamo de resíduo, que saiu de 37% para 8,2%, no último ano foi para 15,6%, porque o Governo que estava aí resolveu mudar um pouco, ou seja, manteve a mesma ênfase na grande folha, mas passou a gastar mais em outros itens que foram introduzidos. Eu destaco o Programa Minha Casa, Minha Vida; o Fundeb; a desoneração; o auxílio à CDE, que é o subsídio para a energia elétrica; a Lei Kandir; e o principal item são os subsídios e as subvenções, que são basicamente os subsídios creditícios junto ao BNDES.

Houve uma mudança não no sentido de diminuir esses itens para entrarem outros. A mudança fez com que continuasse a ênfase naqueles outros, mas trouxe novos itens. Se, antes, já havia uma tendência ao crescimento do gasto, daquele jeito que eu mencionei, nesse ano ou em outros anos, ainda adicionei lenha na fogueira e trouxe itens novos de peso” (Brasil, Comissão Especial da Câmara dos Deputados, Sessão de 31/08/2016, p. 3).

¹⁵³ Segundo Gobetti e Orair (2015, p. 441-442), “os dados mostram, em primeiro lugar, que os principais vetores impulsionadores das despesas, responsáveis por sua elevada rigidez, são muito anteriores ao período pós-crise de 2008 – as taxas de crescimento acima do PIB dos benefícios sociais, na esfera federal, e dos gastos com pessoal, na esfera subnacional. A principal característica distintiva do período mais recente de expansão fiscal, em relação àquele que se estendeu até 2010, diz respeito aos instrumentos fiscais utilizados. Antes foram mais os

contingenciamento (já que são despesas obrigatórias). Portanto, não se tratava de corrigir uma fase de “gasto exagerado”¹⁵⁴.

Nas palavras de Gobetti e Orair (2015, p. 434):

as taxas médias (ajustadas) de crescimento da despesa primária, seja em valores nominais ou reais, não se alteram tanto ao longo do ciclo mais longo da política fiscal. Isso sugere que as variações do resultado primário (em proporção do PIB) foram determinadas principalmente pelas variações no ritmo de crescimento econômico e nas taxas de crescimento das receitas.

Essa é outra conclusão relevante do estudo: os indicadores fiscais sofreram grande impacto decorrente da desaceleração econômica experimentada no início da década de 2010. Como resposta a esse período recessivo, o Governo priorizou a concessão de desonerações e subsídios (aos empréstimos do BNDES, por exemplo), como formas de incentivo ao setor privado. Essa estratégia não provocou a resposta esperada de reaquecimento da economia e gerou perdas significativas de receitas.

Toda essa conjuntura impactou o resultado primário do lado das receitas, o que precisaria ser igualmente pensado em termos de política fiscal. Esse ponto foi levantado nos debates, com sugestão de que fossem discutidas reformas tendentes a corrigir a regressividade tributária no Brasil, sem necessariamente promover o aumento da carga tributária total¹⁵⁵.

Diante dessas considerações, o que se conclui é que a proposta foi feita com base em um diagnóstico plausível, mas parcial. As afirmações de que 1) as despesas primárias estavam crescendo e que 2) a política fiscal brasileira precisava ser repensada são ambas razoáveis. O que parece impreciso é atribuir majoritariamente a questão do endividamento público ao crescimento de despesas primárias ou a um período específico de “gastança” e desconsiderar a queda de receitas, a regressividade do sistema tributário, bem como questões cambiais e monetárias.

Vale registrar que mesmo economistas favoráveis à realização de um ajuste fiscal (e críticos da política macroeconômica nos anos anteriores) compreendiam o problema de forma

investimentos públicos e no período mais recente foram mais os subsídios e outros gastos correntes (além das desonerações). Isso indica uma importante mudança na composição da política fiscal”.

¹⁵⁴ Como visto nos capítulos anteriores, essa afirmação de “gastança” esteve presente em muitos momentos dos debates, geralmente acompanhada de uma explicação sobre de que modo a PEC representaria uma moralização das contas do país.

¹⁵⁵ Aliás, a discussão que se deu na audiência pública sobre a PEC nº 55, de 2016, realizada na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, no dia 28/11/2016, foi destinada precipuamente à discussão de alternativas, sobretudo aquelas que propunham enfrentar o problema da regressividade tributária. O registro da reunião está disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?0&reuniao=5680&codcol=38>. Acesso em: 3 maio 2024.

mais ampla¹⁵⁶, e defendiam que o equilíbrio das contas públicas impunha também o enfrentamento de questões cambiais e monetárias. Veja-se:

Antes de tudo, é forçoso reconhecer que a crise das finanças públicas não resultou apenas da insuficiência de superávits primários. A política cambial, em vez de compensar a influência deletéria da frouxidão fiscal no primeiro Governo Dilma, funcionou como instrumento político importante de postergação de uma situação insustentável. A taxa de câmbio foi controlada pela venda abusiva de *swaps* cambiais a custos elevados para o Erário.

[...]

Há, na verdade, um enorme desafio financeiro e cambial pela frente. [...]

O objetivo deste texto é defender que a discussão das contas públicas e da política de ajuste fiscal não podem se limitar apenas à meta do resultado primário (Salto; Afonso; Biasoto Jr.; Kohler, 2015, p. 2).

Em suma, todas essas considerações sugerem que o diagnóstico dos proponentes da medida legislativa era plausível, embora incompleto, por abordar excessivamente a questão do crescimento das despesas primárias, sem avaliar outros fatores relevantes mencionados.

Além disso, o argumento de que o crescimento das despesas primárias estava relacionado a uma atitude de “gastança” se mostra irrazoável à luz de pesquisas empíricas como a apresentada acima. Essa narrativa parece ter sido utilizada mais como um argumento moral que encontrou terreno fértil naquele contexto político do que como um diagnóstico factual. Esse ponto será retomado a seguir.

Além do diagnóstico, outro ponto sobre o qual havia profundo desacordo relacionava-se ao texto da proposta legislativa em si, isto é, à capacidade que o NRF teria para efetivamente combater o problema apresentado. Um argumento amplamente utilizado para defender a adequação da medida era o de que ela estava baseada nas melhores experiências internacionais. Passa-se, então, à análise da plausibilidade dos argumentos relacionados a essa questão.

4.5.2 Comparação do Novo Regime Fiscal com as experiências de outros países

Conforme explicado no Capítulo 2, as discussões sobre o teto de gastos no Brasil não estavam isoladas. Pelo contrário, estavam inseridas em um debate internacional sobre o papel

¹⁵⁶ Não se ignora que o próprio governo apresentava o Novo Regime Fiscal como uma de muitas medidas que precisavam ser adotadas para promover a retomada do crescimento econômico, como a reforma da previdência e a reforma trabalhista. O que se está concluindo é que a proposta legislativa focou excessivamente no lado das despesas primárias, deixando outros aspectos relevantes sem tratamento. Essa estratégia recebeu críticas inclusive de economistas favoráveis ao controle de gastos, como se depreende também do texto “PEC do Teto ‘não é uma Brastemp’”, de Felipe Salto e Monica de Bolle. *El País*, 13 dez. 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/11/opinion/1476217542_928943.html. Acesso em: 3 maio 2024.

da política fiscal em contextos de crise econômica, tema que ganhou grande centralidade a partir da crise econômica internacional de 2008 (Dweck; Teixeira, 2017).

Nesse contexto, a experiência internacional foi anunciada em muitos momentos dos debates parlamentares, tanto como reforço à necessidade de aprovação da PEC, como para o propósito contrário.

Em síntese, os defensores do NRF argumentavam que a proposta não era uma invenção brasileira e que vários outros países haviam adotado, em período recente, tetos para a despesa pública. Nesse sentido, veja-se a fala do Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, na Comissão Especial da Câmara dos Deputados:

HENRIQUE MEIRELLES – “[...] Outra coisa muito importante, segundo estudo do Banco Mundial¹⁵⁷: regras de controle de despesas estimulam um melhor padrão de gastos, especialmente se acompanhadas de melhoria na gestão. Por exemplo: a Lei das Estatais e de governança pode ajudar nisso. Quer dizer, à medida que existirem regras de limitação, isso levará, normalmente, a um melhor padrão.

Limites de despesas normalmente funcionam melhor do que metas de superávit, por exemplo. Isso é a experiência internacional.

Eu vou mencionar algo importante, nesse aspecto. Outros países já fizeram isso. ‘Isso não será uma criação nossa, uma ideia que surgiu? Por que nunca foi feito no Brasil? Algum país já fez?’ Sim, um número enorme de países: Argentina, Austrália, Botsuana, Bélgica, Bulgária, Canadá, Croácia, Dinamarca, Finlândia, França, Hungria, Islândia, Japão, Kosovo, Luxemburgo, Mongólia, Namíbia, Países Baixos, Peru, Polônia, Rússia, Espanha, Suécia e Estados Unidos. Portanto, existem, sim, regras de patamares, tipos de contenção de despesas em diversos países” (Brasil, Comissão Especial da Câmara dos Deputados, Sessão de 24/08/2016, p. 4).

Murilo Portugal Filho, presidente da Federação Nacional dos Bancos (Febraban), também convidado a participar de audiência pública na Comissão Especial, apresentou dados no mesmo sentido. Veja-se:

MURILO PORTUGAL FILHO – “[...] Eu queria falar agora um pouco sobre a experiência internacional com a colocação de tetos de gastos. Vários países vêm

¹⁵⁷ Embora fale de estudo do Banco Mundial, o então Ministro da Fazenda parece estar fazendo referência ao mesmo artigo publicado pelo FMI e citado por Murilo Portugal Filho. Ante a falta de maiores referências, chegou-se a essa conclusão com base na correspondência entre o texto e a fala do Ministro, bem como pela referência encontrada em *slides* disponibilizados por Marcos Mendes, então chefe da assessoria especial do Ministro da Fazenda, apresentados por ocasião da sua participação em audiência pública na Câmara de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal, que faz referência à publicação intitulada *Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?*. **International Monetary Fund Working Paper**, fev. 2015. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1529.pdf>. Acesso em: 3 maio 2024. (Apresentação de Marcos Mendes – A PEC 241/2016 e o Novo Regime Fiscal, p. 20. 16 ago. 2016. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/apresentacoes/2016/2016-08-16_apresentacao_marcos-mendes_cae.pdf/view. Acesso em: 3 maio 2024.)

adotando regras fiscais numéricas, com o objetivo de fortalecer a responsabilidade fiscal. Essas regras fiscais numéricas podem ser sobre a dívida, sobre a despesa pública, que é o caso do teto de gastos, ou sobre o resultado do setor público.

E os tetos de gastos têm algumas vantagens em relação aos outros tipos de regras fiscais numéricas, porque, primeiro, focam na parte do orçamento que está mais diretamente sob o controle do Governo, que é a despesa.

[...]

Esses tetos começaram a ser introduzidos, a partir de meados da década de 90, pela Holanda e por outros países nórdicos, como a Suécia, a Finlândia e a Dinamarca, em resposta a severas crises que esses países enfrentaram.

A Holanda adotou esse teto em 1994, quando a dívida pública era 77,7% do PIB em 1993; e, até 2007, antes da crise internacional, essa dívida havia sido reduzida a 46,8% do PIB. As despesas com juros caíram de 10,7% do PIB para 4,8% do PIB, e o desemprego foi reduzido a mais da metade¹⁵⁸.

Essa experiência não é só uma experiência da Holanda. Há um estudo do Fundo Monetário, para o período de 1985 a 2012, comparando o desempenho fiscal de 57 países, dos quais 26 tinham tetos de gastos, como esse que é proposto aqui, e 31 não tinham.

Esse estudo mostra que os países com tetos de gastos, na média, têm resultados primários melhores, têm despesas primárias controladas. E, no caso dos países emergentes, a política fiscal é anticíclica. Os tetos de gastos, para serem eficazes e eficientes, têm que atender alguns requisitos importantes: ampla abrangência e período longo de duração” (Brasil, Comissão Especial da Câmara dos Deputados, Sessão de 24/08/2016, p. 4).

Infere-se que o estudo do FMI ao qual fez referência o Presidente da Febraban foi publicado em fevereiro de 2015, com o título “Regras de despesas: ferramentas eficazes para uma política fiscal sólida?”¹⁵⁹. Esta pesquisa chegou a três conclusões principais. As duas primeiras foram destacadas pelos expositores. A última não foi mencionada.

Em síntese, os pesquisadores concluíram que: 1) o índice de conformidade (*compliance*) com regras de gastos é maior do que com regras de equilíbrio orçamentário, especialmente se a regra de gastos estiver sob o controle do Governo (fixada em lei, por exemplo); 2) a presença de controle e gastos está associada a um saldo primário mais alto; e 3) regras de gastos estão associadas a níveis mais baixos de investimento público em economias de mercado emergentes, onde sistemas de gestão financeira públicas mais fracos podem ser menos eficazes em impedir que os governantes adiem a realização de gastos discricionários de alta qualidade

¹⁵⁸ Este trecho foi reproduzido no Parecer do Relator da Comissão Especial, Deputado Darcísio Perondi (PMDB-RS). Veja-se: “E já que falamos em experiências internacionais, vale à pena destacar casos positivos da fixação de teto de gastos. Todos os países que adotaram essa sistemática recuperaram sua economia. A Holanda, por exemplo, adotou limites em 1994, conseguiu reduzir a relação dívida/PIB de 77,7% para 46,8% e enxugou as despesas com juros de 10,7% para 4,8% do PIB. Ao mesmo tempo o desemprego caiu de 6,8% para 3,2%. Aqui também, a recuperação econômica fará renascerem a confiança e a esperança em um futuro melhor. Neste momento, a responsabilidade pelo início dessa virada está nas nossas mãos, no Congresso Nacional” (Brasil, Comissão Especial da Câmara dos Deputados, Parecer do Relator, p. 32).

¹⁵⁹ No original, Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?. **International Monetary Fund Working Paper**, fev. 2015. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1529.pdf>. Acesso em: 3 maio 2024.

(investimentos públicos) para que possam cumprir a regra (Cordes; Kinda; Muthoora; Weber, 2015, p. 17).

O estudo adverte, ainda, que esses resultados devem ser interpretados com cautela, tendo em vista a amostra relativamente pequena, além do fato de que, na maioria dos casos analisados, as regras de gastos eram usadas em conjunto com regras de equilíbrio orçamentário e/ou dívida, simultaneidade que dificulta a identificação do impacto da regra de despesas isoladamente (Cordes *et al*, 2015, p. 17).

Há, ainda, um outro estudo do FMI que propôs, em 2012, uma visão geral sobre regras fiscais em diferentes países. A pesquisa apresentou o arcabouço de regras fiscais de 81 países, no período compreendido entre 1985 e setembro de 2012, informando qual o tipo de regra adotada em cada um deles, considerando quatro tipos possíveis: equilíbrio orçamentário (*budget balance rules*), limites de endividamento (*debt rules*), limitação de despesas (*expenditure rules*) ou limites de receita (*revenue rules*).

Para comparar as experiências internacionais com a proposta legislativa brasileira, verificou-se o arcabouço fiscal dos países mencionados pelo então Ministro da Fazenda, notadamente o formato das regras de limitação de despesas (*expenditure rules*) nesses países. Uma tabela com as informações detalhadas pode ser visualizada no Anexo deste trabalho.

O que se depreende do estudo é que, dos países mencionados por Henrique Meirelles e avaliados pelos pesquisadores, apenas 11 apresentaram regras de contenção do crescimento real da despesa, quais sejam, Austrália, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Holanda, Hungria, Islândia, Kosovo, Peru e Polônia¹⁶⁰.

A Austrália possui uma regra muito específica. Desde 2009, o país adotou uma estratégia de limitação real do crescimento de gastos (2%) para superar a situação de déficit. Uma vez alcançado o superávit, a regra é que o teto de gastos se mantenha, mas até que os superávits atinjam pelo menos 1% do PIB. Depois disso, a regra é flexibilizada.

O Peru também possui uma regra *sui generis*. Embora tenha estabelecido limite para o crescimento real da despesa corrente, previu que qualquer regra fiscal fosse suspensa por três anos em caso de baixo crescimento do PIB ou em caso de situação de emergência decretada pelo Congresso.

Outros países adotaram limites para o crescimento real de despesas, mas com

¹⁶⁰ Outros países adotaram regras diferentes de contenção de gastos, como limitar as despesas a um percentual do PIB.

possibilidade de revisão em períodos mais curtos, geralmente de quatro anos, como por exemplo a Finlândia, a França e a Holanda.

Como apontam Afonso, Salto e Ribeiro (2015, p. 2), “a Holanda também ilustra como a abrangência da regra muda ao longo do tempo: foram excluídos do teto os benefícios de seguro-desemprego e assistência social no biênio 2009/2010”.

A maior parte desses países também optou por impor limites para a dívida pública, além de apenas para as despesas. Os países que se valeram apenas da contenção do crescimento real de gastos tiveram problemas com o cumprimento dessa regra fiscal (Islândia e Kosovo, por exemplo).

Em suma, a proposta brasileira apresentava muitas diferenças em relação aos modelos implementados em outros países, como apontam Afonso, Salto e Ribeiro (2015, p. 2):

Em primeiro lugar, nenhum dos países analisados congelou o gasto em norma constitucional, ainda que transitória. Já existem instrumentos na institucionalidade vigente, também com força legal e mais adequadas ao planejamento, como o plano plurianual e as diretrizes orçamentárias. A LDO, aliás, já fixa uma regra para o tamanho do gasto de cada governo, uma vez por ano, para os próximos três anos, no anexo de metas fiscais.

[...]

Isso é feito por exigência da lei de responsabilidade fiscal, que, por ser complementar e ter caráter permanente, evitou fixar em seu corpo aquelas metas fiscais. Enfim, muitas lições podem ser aprendidas a partir da farta experiência internacional. O Brasil poderia optar por uma estratégia mais abrangente, que contemplasse outras regras, sobretudo o limite para dívida (já exigido pela Constituição, mas sempre evitado pela União) e, ao mesmo tempo, com uma fórmula mais inteligente e sofisticada, que considerasse os diferentes estágios do ciclo econômico e a natureza das diferentes rubricas da despesa pública.

Nesse sentido, é de se concluir pela inadequação de se apresentar as experiências de outros países como um reforço positivo para o NRF. Seja pelo fato de se tratar de uma limitação muito longa (20 anos), seja porque ela era excessivamente rígida (limita o crescimento real e despreza as variações do ciclo econômico), o fato é que se encontra poucos exemplos internacionais de regramento fiscal como o proposto no Brasil em 2016.

4.5.3. Efeitos do teto de gastos em investimentos públicos

O último item deste tópico destina-se à análise e avaliação da plausibilidade do argumento segundo o qual as regras do NRF não iriam prejudicar os investimentos públicos, notadamente aqueles destinados ao financiamento de áreas sociais, como saúde e educação.

Esse foi um dos temas mais intensamente abordados nas discussões parlamentares, como se depreende das tabelas anteriores.

Relembrando a linha argumentativa dos proponentes da PEC, dizia-se à época que o NRF estabelecia um piso para o crescimento das despesas com saúde e educação, não um teto. O raciocínio era o seguinte: as vinculações constitucionais de receita destinadas a financiar essas áreas valeriam até 2017. O valor nominal de 2017 seria o piso. A partir daí, os valores obrigatórios para essas áreas corresponderiam ao piso mais a correção inflacionária. Mas esses são só os valores obrigatórios. Caso o Executivo e o Legislativo decidissem alocar mais recursos para áreas consideradas relevantes, bastaria que retirassem recursos de outros lugares. Seria uma questão de priorização alocativa.

Sobre o tema, há pelo menos sete estudos das consultorias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A seguir, pode-se visualizar o título de cada um desses estudos, a casa legislativa em que foi feito e uma síntese das conclusões (especificamente sobre investimentos em saúde e educação):

Tabela 20 - Consultorias legislativas: estudos sobre os impactos do NRF em saúde e educação

Título	Casa Legislativa	Trechos das conclusões
Novo Regime Fiscal Constante da PEC nº 241/2016: Análise dos Impactos no Cumprimento das Metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024	Câmara dos Deputados	“Devido à dificuldade que se vislumbra em remanejar recursos entre órgãos, a composição de despesas prevista na proposta orçamentária para 2017 sinaliza a margem de discricionariedade, tendente a redução, existente para o Poder Executivo elaborar suas propostas para os próximos 20 anos. Assim, a disposição em reduzir, preservar ou priorizar a área educacional dependerá de cada governo, que levará em consideração na elaboração de suas propostas orçamentárias a margem de discricionariedade existente, pressionada com o limite de gastos em um cenário fiscal restritivo e de expansão das despesas obrigatórias ¹⁶¹ ”.
Orçamento da Educação: Riscos de Compressão das Despesas não Asseguradas pela PEC nº 241/2016	Câmara dos Deputados	“O projeto de lei orçamentária para 2017 mostra a intenção do Poder Executivo em manter o nível de gastos do Ministério da Educação previsto para 2016, ainda que se observe declínio das despesas discricionárias. Porém, o Novo Regime Fiscal proposto pela PEC nº 241/2016 somente assegura, como mínimo constitucional, pouco além das aplicações na manutenção e desenvolvimento do

¹⁶¹ Análise dos Impactos no Cumprimento das Metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024, p. 8. Out. 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et24-2016-novo-regime-fiscal-constante-da-pec-no-241-analise-dos-impactos-plano-nacional-de-educacao>. Acesso em: 3 maio 2024.

<p>Novo Regime Fiscal Constante da PEC nº 241/2016: Análise dos Impactos nas Políticas Educacionais</p>	<p>Câmara dos Deputados</p>	<p>ensino em despesas obrigatórias, financeiras e impositivas. Assim, a disposição em reduzir, preservar ou priorizar a área educacional dependerá de cada governo, que levará em consideração na elaboração de suas propostas orçamentárias a margem de discricionariedade existente, pressionada com o limite de gastos em um cenário fiscal restritivo e de expansão das despesas obrigatórias¹⁶².”</p> <p>“O Novo Regime Fiscal constante da PEC 241/2016, ao limitar a despesa primária total à despesa realizada em 2016 e corrigida pelo IPCA (art. 102), considerada a expansão das despesas obrigatórias, em especial as previdenciárias e assistenciais, compromete a execução das políticas educacionais previstas na Constituição, no Plano Nacional de Educação e no Plano Plurianual. A alteração do cálculo da vinculação constitucional relativa às aplicações mínimas na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 104), de 18% da receita líquida de impostos para o valor mínimo devido em 2016, corrigido pelo IPCA, não acarreta necessariamente redução nos valores efetivamente aplicados. Os valores referenciais serão próximos e a série histórica da União indica aplicações consideravelmente superiores aos mínimos em questão. A nova metodologia é benéfica em momentos de contração econômica (política anticíclica). Com a regra atualmente vigente, já existe autorização constitucional para redução acentuada dos recursos aplicados¹⁶³.”</p>
<p>Análise dos Efeitos da PEC nº 241 Sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino</p>	<p>Câmara dos Deputados</p>	<p>“Da análise da tabela acima, observa-se que (em um cenário hipotético de efeitos da PEC nº 241 a partir de 2011), haveria redução dos recursos aplicados à educação de tal modo que nem a aplicação efetiva em MDE atingiria o piso constitucional de 18% estabelecido pelo <i>caput</i> do art. 212, exceto em 2016. Somente diante de um cenário de queda na arrecadação de impostos com inflação alta (como está a ocorrer no exercício de 2016 em relação a 2015) é que se verificaria melhora na aplicação dos recursos em comento, ainda assim aquém do projetado em 2016 para a regra atual¹⁶⁴.”</p>
<p>Possíveis Impactos da Aprovação da PEC nº 241/2016</p>	<p>Câmara dos Deputados</p>	<p>“Aqui convém ainda ressaltar que as conclusões acima apontadas partem da realidade atual de desempenho fraco da economia e queda da</p>

¹⁶² Riscos de Compressão das Despesas não Asseguradas pela PEC nº 241/2016, p. 14. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et22-2016-orcamento-da-educacao-riscos-de-compressao-das-despesas-nao-asseguradas-pela-pec-no-241-2016>. Acesso em: 3 maio 2024.

¹⁶³ Análise dos Impactos nas Políticas Educacionais, p. 10. Disponível em: [et-18-2016-novo-regime-fiscal-constante-da-pec-no-241-2016-analise-dos-impactos-nas-politicas-educacionais](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et18-2016-novo-regime-fiscal-constante-da-pec-no-241-2016-analise-dos-impactos-nas-politicas-educacionais). Acesso em 3 maio 2024.

¹⁶⁴ Análise dos Efeitos da PEC nº 241 Sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, p. 4. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et11-2016-analise-dos-efeitos-da-pec-no-241-sobre-a-manutencao-e-desenvolvimento-do-ensino>. Acesso em: 3 maio 2024.

		<p>arrecadação. Por isso, não fazem sentido as estimativas amplamente publicadas que comparam, para os últimos dez anos, a sistemática da PEC 241/2016 com a sistemática válida até o presente momento. Em verdade, a proposta em comento só faz sentido de agora em diante, e é injusto comparar o seu funcionamento pensado para o futuro com o que teria acontecido em 2005 e 2006, por exemplo, caso ela fosse vigente. Os tempos de expansão econômica e forte aumento da arrecadação se foram, e frente à realidade de aperto econômico e diminuição das fontes de financiamento do Estado Brasileiro, a proposta atual pode implicar até mesmo mais recursos para as áreas de saúde e educação do que a manutenção da regra atual. Sem contar que a estabilidade e o crescimento do país dependem da responsabilidade nas finanças estatais e da credibilidade das políticas fiscal e monetária¹⁶⁵.”</p>
<p>Sobre o Idealizado Novo Regime Fiscal: Reflexos no Financiamento da Saúde</p>	<p>Senado Federal</p>	<p>“Além do mais, a comparação de impactos prospectivos do NRF deve ser feita considerando não uma idêntica variação do PIB em diferentes possíveis contextos institucionais, mas sim entre, por um lado, o futuro sem aprovação do NRF, respectiva evolução econômica esperada e regra corrente para a apuração do piso de ASPS [Ações e Serviços Públicos de Saúde], e, por outro, o futuro com a aprovação do NRF e correlata norma de mínimo de dispêndio em ASPS. Se se reputar que não haverá prosperidade econômica sem sustentabilidade fiscal, quadro que o NRF pretende resgatar, então seria forçoso concluir que a aprovação do NRF é, em verdade, indiferente ou até mesmo favorável ao financiamento da Saúde¹⁶⁶.”</p>
<p>As Inconstitucionalidades do “Novo Regime Fiscal” Instituído pela PEC nº 55, de 2016 (PEC nº 241, de 2016, na Câmara dos Deputados)</p>	<p>Senado Federal</p>	<p>“Constatamos, ao analisar a PEC nº 55, de 2016, a inexistência de quaisquer medidas compensatórias ou ‘esquemas alternativos’, no dizer de Canotilho, que pudessem mitigar a aniquilação dos direitos sociais promovida pelo congelamento de despesas primárias pelos próximos vinte anos, o que reforça a compreensão de estarmos diante de flagrante violação ao texto constitucional, que consiste na mitigação de direitos fundamentais, direitos esses considerados inatingíveis pelo inciso IV do § 4º do art. 60 da CF¹⁶⁷.”</p>

Fonte: Elaboração própria.

¹⁶⁵ Possíveis Impactos da Aprovação da PEC nº 241/2016, p. 11. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/28999>. Acesso em: 3 maio 2024.

¹⁶⁶ Sobre o idealizado Novo Regime Fiscal: reflexos no financiamento da saúde, p. 22. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/522699>. Acesso em: 3 maio 2024.

¹⁶⁷ As Inconstitucionalidades do “Novo Regime Fiscal” Instituído pela PEC nº 55, de 2016 (PEC nº 241, de 2016, na Câmara dos Deputados), p. 42. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/525609/Boletim_53_RonaldoJorgeJr.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 3 maio 2024.

Como se vê, a maior parte das conclusões das análises apresentadas colocam o aumento ou diminuição dos investimentos em saúde e educação como uma variável dependente dos ciclos econômicos (do aumento ou diminuição do PIB e das receitas).

Se o país voltasse a crescer, como os mínimos obrigatórios dessas áreas não estariam mais ligados ao crescimento das receitas, a tendência seria que os investimentos fossem menores do que seriam se ainda estivessem vinculados à receita. De outro lado, em momentos de baixo crescimento e baixa arrecadação, a regra do NRF tenderia a manter os mínimos obrigatórios em níveis estáveis, desempenhando um papel de neutralidade ou mesmo de favorecimento de investimentos nessas áreas, já que estariam menos suscetíveis às variações de receita.

No texto intitulado “Sobre o idealizado Novo Regime Fiscal: reflexos no financiamento da saúde”, pontuou-se, ainda, que seria equivocado fazer projeções e comparações entre os valores correspondentes aos mínimos obrigatórios nos anos anteriores caso estivesse vigente o NRF. Isso porque as circunstâncias dos anos anteriores foram majoritariamente de crescimento econômico, não de recessão (como era a circunstância da época).

Apesar disso, parecia haver um certo consenso de que realizar mais investimentos em saúde e educação passaria cada vez mais a ser uma decisão de alocação dos gestores – e menos uma obrigação constitucional. Esses investimentos estão incluídos nas despesas discricionárias, isto é, despesas sobre as quais os governantes têm certa margem de alocação. Com o crescimento vegetativo de despesas obrigatórias (previdência, sobretudo), havendo um teto, o espaço para despesas discricionárias ficaria menor. Ou seja, os investimentos em saúde e educação disputariam prioridade em um espaço fiscal mais reduzido.

Fabiola Vieira e Rodrigo Benevides¹⁶⁸ (2016) apontam exatamente essa circunstância. Em nota técnica do IPEA, os pesquisadores apontam que se já era “esperado aumento das despesas com benefícios previdenciários, o espaço para a ampliação do orçamento da saúde ficaria mais reduzido, pois isso implicaria o comprometimento das demais despesas, inclusive [...] com outras políticas sociais”.

¹⁶⁸ Os autores foram citados no estudo “As Inconstitucionalidades do ‘Novo Regime Fiscal’ Instituído pela PEC n° 55, de 2016 (PEC n° 241, de 2016, na Câmara dos Deputados). Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/525609/Boletim_53_RonaldoJorgeJr.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 3 maio 2024.

Os autores apontam ainda uma série de fatores que deveriam ser considerados em relação aos impactos do NRF na saúde, como por exemplo: 1) o fato de que o NRF desobriga os governos a alocarem mais recursos em saúde em contextos de crescimento econômico, 2) o provável aumento das iniquidades no acesso a bens e serviços de saúde, especialmente porque a população mais pobre tem menos acesso à judicialização da saúde, 3) o fato de que o gasto público com saúde no Brasil já era muito baixo¹⁶⁹, 4) a circunstância de que estados e municípios não teriam como absorver a redução no financiamento federal¹⁷⁰, 5) o fato de que a população de idosos no Brasil estava prevista para dobrar em 20 anos e, conseqüentemente, haveria aumento da necessidade de financiamento dos serviços¹⁷¹, entre outros.

No mesmo sentido, Élidea Graziane Pinto apontou que o NRF é uma espécie de “estado de sítio fiscal”, por suspender a eficácia de direitos fundamentais pelo prazo de vinte anos, “a pretexto de teto global de despesa primária [...] independentemente do comportamento da riqueza na economia, da arrecadação governamental e do caráter ilimitado das despesas financeiras” (Pinto, 2016, p. 3).

De todas essas considerações, conclui-se não ser razoável crer que não haveria diminuição dos investimentos, inclusive em áreas sociais com investimentos obrigatórios, como saúde e educação. Diante do crescimento de despesas obrigatórias e da disputa por prioridade orçamentária em um apertado espaço fiscal para despesas discricionárias, a redução de investimentos é um resultado muito provável.

Dos argumentos articulados pelos proponentes da PEC, depreende-se que a desvinculação dos investimentos mínimos obrigatórios em saúde e educação ao crescimento

¹⁶⁹ “O gasto público *per capita* com saúde do Brasil é um dos mais baixos entre países que possuem sistema universal de saúde e mesmo quando comparado ao de países vizinhos nos quais o direito à saúde não é um dever do Estado. Para exemplificar, em 2013, este indicador para o país foi de R\$ 946 (Brasil, 2015b), equivalentes a US\$ 59.120. No mesmo ano, o gasto público *per capita* foi de US\$ 3.696 para a Alemanha, US\$ 2.766 para o Reino Unido, US\$ 3.360 para a França, US\$ 1.167 para a Argentina, US\$ 795 para o Chile e US\$ 4.307 para os Estados Unidos. Observa-se que o gasto público *per capita* do Brasil é de 4 a 7 vezes menor do que o de países que têm sistema universal de saúde, tais como o Reino Unido e a França, e mesmo inferior ao de países da América do Sul nos quais o direito à saúde não é universal (Argentina e Chile). 21 O gasto público do Brasil como proporção do PIB foi de 3,6% no mesmo ano (Brasil, 2015b)” (Vieira; Benevides, 2016, p. 17).

¹⁷⁰ Em 2004, o percentual médio de aplicação de recursos com ASPS pelos municípios era de 18% das receitas próprias, passando para 23,3% em 2015. Para os estados, evoluiu de 11,9% para 13,5% nesse último ano. Com a crise econômica afetando gravemente as finanças de estados e municípios, particularmente dos primeiros, e com o esforço já feito pelos municípios, pouco ou nenhum espaço fiscal existe para que estes entes compensem os recursos que deixariam de ser alocados pela União (Vieira; Benevides, 2016, p. 18).

¹⁷¹ As projeções do IBGE para a estrutura etária indicam que a população brasileira com 60 anos ou mais, que hoje representa cerca de 12,1% do total, em 2036 representará 21,5%. Em termos absolutos, em 2036, a população com 60 anos ou mais representará praticamente o dobro da atual (+96%), passando de 24,9 milhões para 48,9 milhões de habitantes, e a população com 80 anos ou mais aumentará em mais de 150%, passando de 3,5 milhões para 8,8 milhões, o que pressionará o gasto público com saúde (Vieira; Benevides, 2016, p. 19).

das receitas públicas era um elemento importante para a consecução de um dos objetivos do NRF: tornar a política econômica no Brasil mais anticíclica e menos pró-cíclica, isto é, criar espaço fiscal (“economizar”) em épocas de crescimento econômico para poder ter recursos para manter investimentos em bons parâmetros nos períodos recessivos.

O objetivo em si não é um problema. O que parece incompatível com o estado de bem-estar social implementado pela Constituição de 1988 é tentar fazer isso por meio do sacrifício de investimentos em áreas absolutamente relevantes para o próprio desenvolvimento do país, como a educação, a saúde e a assistência social.

Poucos anos depois da aprovação do Teto de Gastos, a pandemia de Covid-19 escancarou a necessidade de se ter um sistema público de saúde bem-estruturado. O Governo precisou fazer uso da abertura de créditos extraordinários – modalidade de realização de despesa que estava excepcionada do teto¹⁷² – para financiar o combate ao vírus. Estudos recentes mostram que, retirando os créditos extraordinários destinados especificamente ao enfrentamento da pandemia, o SUS perdeu cerca de 64,8 bilhões de reais em termos nominais entre 2018 e 2022¹⁷³.

4.6 RACIONALIDADE POLÍTICA

Cumpridas as quatro etapas avaliativas sugeridas por Oliver-Lalana, importa analisar os debates também sob a perspectiva dos aspectos contextuais e dos elementos comportamentais estratégicos dos parlamentares (reconstruídos no capítulo anterior), a fim de jogar luzes sobre componentes de racionalidade política daquele momento e robustecer a fase analítica do trabalho.

Nesse sentido, uma primeira constatação relevante é que o alcance dos debates, isto é, a variedade de argumentos levantados, a participação ativa de parlamentares contrários à PEC, a presença de especialistas abordando os problemas da medida e até mesmo a mobilização social que se deu em torno da questão dos efeitos da PEC para os investimentos sociais, nada disso teve grandes efeitos sobre os resultados das votações. A proposta legislativa foi aprovada, sem maiores dificuldades, tanto nas Comissões quanto no Plenário das duas Casas.

¹⁷² Art. 107, § 6º, do ADCT: “Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo: [...] II – créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal”.

¹⁷³ Consultar Ocké-Reis; Benevides; Funcia; Melo (2023).

Na verdade, parecia haver um entendimento de que o desfecho da tramitação seria a aprovação da PEC, mesmo por parte dos seus opositores. A Senadora Lídice da Mata (PSB-BA) ilustrou bem essa circunstância quando afirmou que, apesar da resistência que fazia, não tinha dúvidas da aprovação da PEC¹⁷⁴.

Como apontado no Capítulo II, a consideração do contexto político é fundamental para a compreensão das circunstâncias de aprovação do NRF. A proposta foi encaminhada como uma das primeiras medidas do Governo do Presidente, Michel Temer, após o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff¹⁷⁵. As escolhas econômicas e a condução da política fiscal do Governo Dilma estavam sendo muito criticadas e apontadas como causa da crise pela qual passava o país¹⁷⁶.

É possível extrair dos debates sobre a PEC que essa narrativa influenciou profundamente a decisão sobre os rumos da política fiscal. Regras que fossem apresentadas como opostas às políticas implementadas no governo anterior pareciam gozar de uma presunção de legitimidade naquele momento¹⁷⁷. O NRF foi apresentado dentro desse contexto, acompanhado de um discurso moralizante, como um remédio amargo que era necessário após um período de descontrole, irresponsabilidade e ganância¹⁷⁸.

¹⁷⁴ Senadora Lídice da Mata (PSB-BA): “[...] a PEC já foi aprovada na Câmara dos Deputados, com ampla maioria, cantada em verso e prosa pelo Governo. E eu, apesar da resistência que faço, não tenho dúvida de que será aprovada aqui também. A ausência dos Senadores neste Plenário e a ausência do próprio Ministro da Fazenda neste Plenário hoje para debater aquilo que ele considera a medida mais importante do Governo para o Brasil, demonstram isso” (Brasil, Plenário do Senado Federal, Sessão de 22 de novembro de 2016, p. 49).

¹⁷⁵ O processo de *impeachment* da então Presidente, Dilma Rousseff, teve início em 2 de dezembro de 2015. Em 12 de maio de 2016, a Presidente foi afastada temporariamente e o então Vice-Presidente, Michel Temer, assumiu interinamente o cargo de Presidente. A PEC do Teto de Gastos foi encaminhada à Câmara dos Deputados em 15 de junho de 2016. O processo de *impeachment* se encerrou em 31 de agosto de 2016, com o afastamento definitivo de Dilma Rousseff. A PEC foi promulgada em 15 de dezembro de 2016.

¹⁷⁶ Veja-se um exemplo dessa linha argumentativa: “A nova matriz não somente explica parcela apreciável da desaceleração como está na origem dos enormes desequilíbrios macroeconômicos que construímos nos últimos seis anos: piora no superávit primário obtido com receitas recorrentes de 3,5% do PIB em 200 para um déficit de 1,5% em 2014, aumento de déficit externo de 28 bilhões de dólares em 2008 para 90 bilhões em 2014 e inflação na casa de 8% com forte inércia” (Pessoa, 2015, p. 10).

¹⁷⁷ Nesse sentido, veja-se o discurso do deputado Baleia Rossi (PMDB-SP): “Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, hoje este Parlamento vai viver um dia histórico para o País com a votação da PEC 241, a PEC da responsabilidade [...] O Governo, infelizmente, nos últimos anos, gastou muito mais do que podia. Hoje, quem sofre com essa realidade cruel são as pessoas mais simples: o trabalhador, a dona de casa, aquele que está apto a trabalhar, mas infelizmente não consegue emprego para cuidar com dignidade da sua família [...] Por isso, com muita responsabilidade, o Governo do Presidente Michel Temer enviou a esta Casa a PEC 241, a PEC da responsabilidade, que vai reduzir os gastos públicos (Brasil, Câmara dos Deputados, Sessão de 10/10/2016, p. 195).

¹⁷⁸ Nesse sentido, veja-se o discurso do deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR): “Presidente Rodrigo Maia, Sras. e Srs. Parlamentares, de quem é a culpa da maior recessão da história brasileira? Minha não é, eu era Oposição. É do Lula, da Dilma, do PT, do PCdoB e desse que acabou de falar, que é PDT, e outros [...] Eu voto pelo Brasil! Esta PEC é apenas o começo das reformas. Se as demais reformas não forem feitas, não haverá Brasil para arrumar

Some-se a isso todo o debate internacional sobre as políticas de austeridade, que certamente influenciou os proponentes da PEC na formatação do seu texto.

Todas essas circunstâncias sugerem uma maior predisposição dos parlamentares de aceitar as premissas apresentadas pelo Poder Executivo quanto à necessidade, à urgência e à adequação da medida legislativa. Associar-se a uma política macroeconômica e fiscal que estava sendo apontada como provocadora de crise, recessão e irresponsabilidade fiscal, parecia imprudente naquele momento.

Por outro lado, havia uma oposição (parlamentar, mas também social) que foi bem-sucedida em levar ao debate público os potenciais efeitos deletérios do NRF no financiamento de investimentos, especialmente sociais. Esse foi um ponto que notadamente preocupou os parlamentares¹⁷⁹. Não à toa foi um aspecto que gerou intensos debates e uma objeção muito rebatida pelos defensores da PEC. A preocupação, contudo, não foi suficiente para alterar o voto da grande maioria dos parlamentares.

Outro fator a ser adicionado a essa conjuntura é o empenho do então Presidente, Michel Temer, na aprovação da medida. Em alguns momentos, os parlamentares fizeram menções a almoços, jantares¹⁸⁰ e, de modo geral, encontros que Temer promoveu para explicar os termos do NRF, além de disponibilizar a sua equipe econômica para prestar esclarecimentos e participar de audiências públicas. A atuação do Chefe do Executivo junto às lideranças do Congresso Nacional foi fundamental para a aprovação da proposta legislativa¹⁸¹.

Aliás, dentro do Congresso, as lideranças partidárias tiveram grande protagonismo, especialmente aquelas de partidos favoráveis ao NRF, porque conseguiram assegurar os votos necessários para a aprovação da medida. Na ocasião, muitos partidos “fecharam a questão”, ou seja, definiram qual seria a posição do partido, a ser seguida por todos os seus integrantes. A

boquinha para os seus companheiros, como V.Exas. fizeram, destruindo o setor público, a ética, a moral deste País” (Brasil, Câmara dos Deputados, Sessão de 10/10/2016, p. 91).

¹⁷⁹ Nesse sentido, veja-se o discurso do senador Cristovam Buarque: “Vou votar com o convencimento de que pode ser até um desastre completo do ponto de vista eleitoral. Pode ser o fim da minha carreira política, por perder grande parte das bases que sempre me apoiaram, mas aqui não está em jogo se eu vou ser ou não reeleito, se eu vou ser ou não eleito para outra coisa; está em jogo votar conforme eu acho que o Brasil precisa, e o Brasil está precisando de algo difícil, duro, como é o caso dessa proposta. Finalmente, eu voto com a convicção de que a gente vai aumentar recursos para a educação, não só porque a luta vai permitir, mas porquê... E eu provo aqui como se pode fazer isso (Brasil, Senado Federal, Sessão de 22/11/2016, p. 54).

¹⁸⁰ Nesse sentido, veja-se a seguinte notícia: “‘Estamos cortando na carne’, diz Temer a deputados em jantar”. **O Globo**, 9 out. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/estamos-cortando-na-carne-diz-temer-deputados-em-jantar-20264115>. Acesso em: 3 maio 2024.

¹⁸¹ Como explica Júlia Alves Marinho Rodrigues (2023, p. 178), “[...] foi fundamental a atuação conjunta do Chefe do Poder Executivo, Presidente Temer, com as lideranças do Congresso Nacional. As elites parlamentares exerceram papel decisivo na condução da discussão sobre a PEC, organizando o trabalho legislativo e assegurando a aprovação em curto período”.

falta de aderência à posição do partido, manifestada pelo líder, gera consequências negativas ao parlamentar¹⁸². Nesse sentido, o empenho dos partidos e líderes em determinado sentido também aparece como fator de influência na decisão dos legisladores de aprovar a política pública.

Além dessa estratégia, parlamentares favoráveis à PEC valeram-se de outras táticas para garantir a sua rápida aprovação. Muitos exemplos dessas táticas foram sublinhados no capítulo anterior, como a aprovação de calendário especial, indicações estratégicas para a Comissão Especial, aguardo de quórum para início da sessão, “cobrança” do cumprimento dos acordos feitos em colégio de líderes e realização de requerimentos de retirada de pauta.

O compromisso assumido pelos presidentes das duas Casas Legislativas junto ao governo para garantir uma rápida aprovação da PEC foi um fato amplamente noticiado¹⁸³. Além disso, os proponentes da PEC fizeram uma larga campanha em favor da medida legislativa, inclusive junto ao Poder Judiciário¹⁸⁴.

Em suma, houve uma confluência de esforços (do Governo, das lideranças da base governista, de economistas favoráveis à PEC) para a aprovação da proposta, que encontrou terreno fértil em um contexto no qual a narrativa de que o país precisava de uma moralização do trato das finanças públicas estava plenamente difundida.

De outro lado, os opositores da PEC valeram-se também de muitas estratégias para tentar evitar a sua aprovação, ou, pelo menos, tentar adiá-la, na esperança de que houvesse tempo para mais debates (e, talvez, para mais mobilização contra a medida). Foram feitas várias solicitações de votação, obstruções, questões de ordem e muitas discussões sobre interpretações dos regimentos internos. Parlamentares contrários à medida conseguiram, também, aprovar requerimentos para ouvir especialistas contrários à PEC, o que foi importante como contraponto às afirmações da equipe econômica do Governo. A Comissão de Assuntos Econômicos, por

¹⁸² Um entrevistado que vivenciou de maneira próxima a tramitação da PEC declarou que “As lideranças ameaçam a expulsão dos deputados dos seus partidos. Para além disso, qualquer coisa relacionada as próximas campanhas e acesso a recursos do partido, devem ser envolvidos inclusive nessas negociações, mas com certeza essas promessas de expulsão são notórias porque são públicas” (Rodrigues, 2023, p. 163).

¹⁸³ Nesse sentido, veja-se as seguintes notícias: Maia promete votar teto de gastos. **Valor Econômico**, 15 jul. 2016. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2016/07/15/maia-promete-votar-teto-de-gastos.ghtml>. Acesso em: 3 maio 2024; Permanência de Renan Calheiros na presidência do Senado é destaque da semana. **Agência Senado**, 9 dez. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/09/permanencia-de-renan-calheiros-na-presidencia-do-senado-e-destaque-da-semana>. Acesso em: 3 maio 2024.

¹⁸⁴ Veja-se: Meirelles defende PEC dos gastos em reunião com cúpula do Judiciário. **Consultor Jurídico**, 14 out. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-out-14/meirelles-defende-pec-gastos-reuniao-cupula-judiciario/>. Acesso em: 3 maio 2024.

exemplo, à época presidida pela Senadora Gleisi Hoffmann, uma das vozes mais aguerridas contra a PEC, realizou algumas audiências públicas sobre o tema¹⁸⁵.

Cientes da predominância de posições favoráveis à PEC, buscaram, pela via do emendamento, retirar alguns trechos mais problemáticos (regras de financiamento da saúde e educação, por exemplo) ou submeter a futura emenda constitucional à aprovação popular, pela via do referendo.

Em termos discursivos, a argumentação dos opositores da PEC parecia mais direcionada a um auditório externo do que interno. Há trechos em que os parlamentares ressaltam que estão destinando as suas explicações “para a sociedade”, “para que o povo saiba”¹⁸⁶.

Seja como for, o fato é que, mesmo diante de toda essa confluência em favor da aprovação da PEC, e de um desfecho previsível, houve uma preocupação parlamentar em amparar as decisões em argumentos constitucionais, econômicos, financeiros e políticos. Se não para formar posições, a argumentação foi certamente um instrumento para legitimá-las.

4.7 VISÃO GERAL

Como visto no Capítulo 1, uma das limitações do método proposto por Oliver-Lalana é a falta de alguma forma de agregação de todos os critérios, de modo a viabilizar uma avaliação global da qualidade justificatória dos debates legislativos. O autor explica que “a qualidade da argumentação legislativa é um atributo gradual e composto, o que dificulta fazer juízos integrais sobre o nível de satisfação de uma pretensão de justificabilidade” (Oliver-Lalana, 2022, p. 64).

Ciente dessa limitação, importa retomar as conclusões anteriores e fornecer uma visão geral sobre a qualidade justificatória do NRF, ainda que sem a agregação de todos os critérios.

As explicações para se considerar que alcance e correção estrutural foram critérios bem atendidos estão nos itens 2 e 3 deste capítulo, mas cabe retomá-las em parte.

Em relação ao alcance, depreende-se dos debates legislativos uma grande variedade de argumentos de várias naturezas (jurídicos, econômicos e políticos). Tais razões foram

¹⁸⁵ Esse ponto foi inclusive objeto de debate. Veja-se: “Senador Ataídes de Oliveira (PMDB-TO): A Presidência desta Comissão de Assuntos Econômicos que, extrapolando suas atribuições regimentais, usurpou competência do Plenário da Comissão ao alterar *ex officio*, sem qualquer consulta prévia ou mesmo posterior aos membros desta Comissão, o tema da audiência pública que hoje se realizará, ou realiza, bem como os convidados a expor sobre o tema proposto” (Brasil, Senado Federal, Comissão de Assuntos Econômicos, Reunião de 25/10/2016).

¹⁸⁶ Deputado Patrus Ananias (PT-MG): “Eu quero aqui me dirigir às Deputadas e aos Deputados que se permitem o direito humano fundamental à reflexão e também às pessoas que estão nos vendo e nos ouvindo, para que a população brasileira compreenda a gravidade do que nós estamos discutindo e votando aqui na Câmara dos Deputados” (Brasil, Câmara dos Deputados, 2016, p. 129).

aprofundadas por alguns parlamentares, com menções a referências externas, a debates internacionais, a estudos produzidos dentro do próprio legislativo, a posições de especialistas, além da própria interpretação constitucional feita dentro do próprio parlamento.

Quanto à correção estrutural, as conclusões são semelhantes. Além de a proposta ter sido justificada do ponto de vista interno, a oposição foi diligente em apresentar contra-argumentos que funcionaram como perguntas críticas, no sentido de instar os proponentes da PEC a dar explicações. Os contra-argumentos foram rebatidos, o que sugere um preenchimento satisfatório desse critério.

Uma avaliação positiva dos dois critérios sugere que formalmente os debates apresentaram uma boa qualidade justificatória. Por outro lado, se se considerar os dois últimos critérios (itens 4 e 5 do capítulo), nota-se uma certa perda de qualidade.

Em termos de adequação dialética, entende-se que a avaliação é positiva em relação aos subcritérios de alcance, importância e pertinência. Contudo, houve pouca disposição para reconsiderar. Além disso, a participação de parlamentares nos debates ficou muito mais restrita às lideranças do que à assembleia como um todo. Embora os participantes dos debates tenham sido bem-sucedidos em articular uma boa variedade de argumentos, e aprofundá-los, a ausência de uma maior participação e a falta de disposição para reconsiderar implica concluir que o critério foi apenas parcialmente satisfeito.

Sob o critério da plausibilidade, concluiu-se que as premissas de parte dos argumentos trazidos pelos proponentes e defensores da medida legislativa (especialmente os de diagnóstico) encontravam alguma justificção externa, no sentido de que tinham amparo, por exemplo, em dados sobre a trajetória da dívida pública (exemplo: as despesas primárias estavam crescendo, a dívida pública também) e na opinião de muitos especialistas (especialmente quanto à necessidade de alguma regra fiscal de contenção do crescimento de gastos). A necessidade de revisão da política fiscal brasileira era algo defendido mesmo por economistas contrários ao NRF¹⁸⁷.

Contudo, foram apresentadas muitas informações descontextualizadas e incompletas, tanto de diagnóstico quanto sobre a capacidade que a PEC teria de solucionar o problema fiscal.

¹⁸⁷ “No entanto, a questão que cabe colocar aqui é que existem alternativas ao inadequado regime fiscal brasileiro que auxiliam a retomada do crescimento, tirando o país da recessão e ao mesmo tempo apontando para a melhoria das contas públicas no médio/longo prazo [...] Portanto, um novo modelo de gestão fiscal precisa entrar em vigor: um modelo de caráter anticíclico, que viabilize o planejamento e que priorize o investimento público” (MACRO, G. T *et. al.* (2016) **Austeridade e Retrocesso:** finanças públicas e política fiscal no Brasil. 2016, p. 25. Disponível em: <http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2024).

O argumento da experiência internacional é um exemplo disso, já que, embora muitos países tenham adotado um teto, a grande maioria o fez de forma diversa, com menor duração, com mais válvulas de escape ou combinando outras regras importantes.

No mesmo sentido, o argumento de que, com a nova regra, não haveria diminuição de investimentos públicos em áreas sociais porque os governos poderiam fazer a opção de investir mais nessas áreas no momento das escolhas alocativas, ignorava a realidade das disputas orçamentárias, especialmente diante de um espaço fiscal reduzido.

Todas essas circunstâncias parecem enfraquecer, em parte, a qualidade justificatória da proposta, sob o ponto de vista da plausibilidade.

De outro lado, é preciso destacar o papel dos elementos estratégicos, tanto discursivos como comportamentais, na tramitação da PEC. As narrativas a respeito do combate à “gastança” e da moralização das contas públicas, por exemplo, ambas amplamente exploradas nos debates, embora pouco acuradas, cumpriram um papel importante para os rumos do debate.

Os rumos da política fiscal do país tinham como pano de fundo questões econômicas e financeiras que estão longe de ser pacíficas, como saber qual o papel do Estado no fomento ao crescimento econômico e quais as melhores medidas fiscais, cambiais, monetárias e tributárias para momentos de recessão.

Essas discussões naturalmente já são compostas por aspectos técnicos, mas também valorativos (que geram profundos desacordos). O contexto político brasileiro daquele momento deu mais relevância ainda para os aspectos valorativos. As decisões sobre a política fiscal tiveram muita influência de elementos morais, o que não significa que tenham sido injustificadas.

CONCLUSÃO

A discussão sobre regras fiscais é central no debate público. Medidas legislativas que alteram regras fiscais, orçamentárias e tributárias são da maior importância para os estudos constitucionais, porque repercutem diretamente na concretização dos direitos. É necessário dar atenção aos debates legislativos travados nesses temas, especialmente sobre o modo como são justificadas as decisões de distribuição e alocação de recursos no país.

Esta pesquisa se estruturou nesse sentido, isto é, em função do propósito de investigar, sob a perspectiva da argumentação legislativa, o surgimento da proposta do NRF (“Teto de Gastos”). Buscou-se responder às seguintes questões: De que modo se deu a justificação legislativa para a promulgação da EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu novas regras fiscais para o país? Considerando o conjunto da argumentação legislativa, em que medida as novas regras foram justificadas do ponto de vista dos critérios de alcance, estrutura, valor dialético-deliberativo e plausibilidade?

Os quatro capítulos desta dissertação retratam o caminho percorrido para responder às perguntas de pesquisa.

O primeiro capítulo foi dedicado a expor reflexões sobre os aportes teóricos e metodológicos a respeito da argumentação legislativa, aportados por Manuel Atienza, Daniel Oliver-Lalana e Roberta Simões Nascimento. Após a apresentação dos modelos para análises empíricas de argumentações legislativas, desenvolvidos por Atienza e Oliver-Lalana, bem como do conceito de racionalidade política, desenvolvido por Roberta Simões Nascimento, foram feitas considerações sobre as opções metodológicas adotadas para esta pesquisa.

Optou-se por utilizar, em maior parte, o modelo de análise desenvolvido por A. Daniel Oliver-Lalana, mas também alguns elementos aportados por Atienza (critérios de organização) e Nascimento (o conceito de racionalidade política). Entendeu-se que o modelo de Oliver-Lalana apresentava estruturas mais voltadas a análises empíricas “mais realistas”, na medida em que leva em consideração elementos reais da dinâmica legislativa, além de compreender a ideia de racionalidade legislativa menos como um critério normativo abstrato e mais como uma lógica contextual de ação.

Nesse sentido, buscou-se dar atenção aos elementos dialéticos e retóricos dos discursos parlamentares, sobretudo os momentos de fala, as estratégias discursivas, as táticas parlamentares, bem como a presença ou não de diálogo entre os expositores, com o auxílio das

contribuições teóricas de Roberta Simões Nascimento. Com isso, pretendeu-se fornecer aportes empíricos para o desenvolvimento da ideia racionalidade política.

Na sequência, o segundo capítulo foi dedicado a abordar os aspectos políticos e econômicos que precederam a apresentação da PEC nº 241/2016, que propôs a instituição o Novo Regime Fiscal (NRF), bem como a apresentar conceitos técnicos (insculpidos na legislação fiscal e orçamentária) importantes para a compreensão do novo regime.

Buscou-se demonstrar as relações entre as discussões sobre finanças públicas e a crise política vivenciada no Brasil, especialmente entre os anos de 2014 e 2016. Questões sobre política econômica, deterioração do resultado primário e aumento do endividamento público foram centrais no debate público da época e tiveram direta relação com a crise política que culminou no *impeachment* da então Presidente, Dilma Rousseff.

Os quadros econômico e fiscal do Brasil no período funcionaram como reforço para as acusações de “irresponsabilidade fiscal” e “gastança desmedida” do Governo petista, o que não apenas subsidiou o processo de impedimento da então Presidente, como também pavimentou o caminho para a implementação de medidas de austeridade, que já vinham sendo debatidas no cenário internacional como solução para a crise econômica de diversos países.

Foi nesse contexto que Michel Temer, alçado ao cargo de Presidente da República após o afastamento de Dilma Rousseff, apresentou a PEC para instituição do NRF, com um forte discurso de restauração do equilíbrio das contas públicas, sustentabilidade da dívida pública e eficiência dos gastos públicos como ingredientes para a retomada do crescimento.

O NRF representou uma mudança significativa na forma de se legislar sobre finanças públicas no país por duas razões principais: i) por buscar a constitucionalização das regras fiscais e ii) por estabelecer um limite para o crescimento de despesas. Em síntese, a proposta consistia na criação de um limite para os gastos públicos (despesas primárias) da União, incluindo todos os Poderes, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União, durante o prazo de 20 anos. Haveria, então, um “teto de gastos” na medida em que a despesa primária passaria a ser corrigida apenas pela inflação. Além disso, a PEC do Teto de Gastos propunha a revogação de regras constitucionais que fixavam percentuais mínimos de investimentos nas áreas da saúde e da educação. Representava, de modo geral, uma política de austeridade (redução de gastos públicos) para o enfrentamento do período recessivo.

A propósito, conforme evidenciado no segundo capítulo, os efeitos da austeridade aplicada em economias recessivas é um tema que gera intensos debates no campo da economia.

De um lado, os defensores da tese da “contração fiscal expansionista” defendem que uma política fiscal austera, comprometida com o corte de gastos e contenção do endividamento público, tem o potencial de gerar expectativas positivas nos agentes privados, promovendo um aumento da confiança do mercado e, conseqüentemente, aumento de investimentos e elevação da taxa de crescimento do país.

Essa corrente sofreu duras críticas. Muitos economistas, sobretudo de tradição keynesiana, produziram pesquisas de refutação à tese da “contração fiscal expansionista”, argumentando que o corte de investimentos públicos, concretizados por meio de políticas fiscais austeras, em épocas de recessão, geram ainda mais contração da economia.

Conhecer essa controvérsia é de máxima relevância para a compreensão das discussões travadas sobre a proposta de emenda à Constituição que pretendia instituir o NRF, porque, em muitos momentos, o que se pôde depreender dos debates legislativos foi uma reprodução, em nível mais político e menos técnico, naturalmente, do conflito entre essas duas correntes, como se demonstrou nos capítulos anteriores.

No terceiro capítulo, apresentou-se o caminho percorrido pela proposta de emenda constitucional do teto de gastos no Congresso Nacional, desde o seu recebimento na Câmara dos Deputados até a sua promulgação. Trata-se de capítulo de cunho mais descritivo, elaborado com o objetivo de apresentar ao leitor as discussões que foram travadas no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não apenas nos respectivos Plenários, mas também nas Comissões de cada Casa Legislativa por onde a proposta tramitou.

No que se refere à tramitação da PEC no âmbito da Câmara dos Deputados, foram expostos os argumentos constitucionais favoráveis e contrários articulados pelos parlamentares na CCJC (Tabela 3), os argumentos utilizados para o acatamento ou rejeição das propostas de emendamento do texto da PEC na Comissão Especial (Tabela 4), bem como os argumentos articulados pelos legisladores no Plenário (em primeiro e segundo turnos), organizados em: i) argumentos de diagnóstico (Tabela 5); ii) argumentos teleológicos; iii) argumentos sobre possíveis conseqüências negativas; e iv) argumentos sobre constitucionalidade em diálogo institucional.

Quanto à tramitação da PEC no âmbito do Senado Federal, registrou-se que o texto passou apenas pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) antes de ir a Plenário (esse é o procedimento padrão nessa Casa Legislativa). Na CCJ, todas as emendas foram rejeitadas (Tabela 9). Os argumentos articulados em Plenário, nos primeiro e segundo turnos, foram

organizados de forma concentrada, na mesma linha adotada para a Câmara dos Deputados, e divididos em: i) argumentos de diagnóstico (Tabela 10); ii) argumentos teleológicos (Tabela 11); e iii) argumentos sobre possíveis consequências negativas.

Da leitura das notas taquigráficas, tanto das sessões das Comissões quanto dos Plenários, percebe-se que havia, da parte dos proponentes da PEC, uma certa urgência na aprovação da medida, materializada pelos requerimentos de quebra de interstício, pela rejeição de requerimentos de adiamento de votação da proposta, bem como pela rejeição da grande maioria de emendas apresentadas.

Por outro lado, parlamentares contrários à aprovação da PEC esforçaram-se para adiar ou inviabilizar as deliberações, fazendo o uso de estratégias regimentais, como questões de ordem, requerimentos de adiamento e obstrução das votações. Alguns congressistas também utilizaram a palavra sempre que possível, alertando, mais para o público externo do que interno, para as potenciais consequências negativas da aprovação da medida legislativa.

Em termos materiais, concluiu-se que os argumentos mais relevantes para a discussão se referiam ao diagnóstico do problema que se pretendia resolver (argumentos de diagnóstico), à adequação (ou inadequação) do NRF para resolver o problema apresentado e às potenciais consequências negativas, que poderiam advir da implementação do novo regime.

A articulação de argumentos de diagnóstico envolveu a apresentação de uma série de dados relacionados à deterioração do resultado primário e à elevação do endividamento público. A principal divergência entre parlamentares estava relacionada às causas para a piora dos indicadores fiscais. Essa era uma questão sensível e relacionada ao contexto político e econômico do momento, especialmente porque muitos parlamentares atribuíam a crise fiscal a uma alegada má condução da política econômica durante os anos anteriores, caracterizada por desonerações tributárias equivocadas e pelo excesso de gastos. Em sentido contrário, parlamentares contrários à aprovação da PEC argumentavam que o período de déficits primários tinha como causa principal a queda acentuada de receitas, provocada pela crise econômica internacional. Nesse ponto, pode-se inclusive afirmar que os debates sobre a PEC do Teto de Gastos foram uma continuação da discussão sobre o *impeachment* de 2016.

Os argumentos teleológicos favoráveis à PEC, por sua vez, estavam muito relacionados com a tese da “contração fiscal expansionista”. Percebeu-se que, em vários discursos, parlamentares favoráveis à medida legislativa invocavam o argumento de que a contenção de gastos provocaria um choque de confiança nos agentes econômicos e, conseqüentemente,

atrairia mais investimentos, o que faria a economia voltar a crescer. Além disso, algumas experiências internacionais foram utilizadas como argumento de reforço para demonstrar a eficácia de medidas como o NRF para a promoção do crescimento econômico.

Já as razões teleológicas contrárias foram colocadas no sentido de refutar a correlação entre medidas de consolidação fiscal (austeridade), como o teto de gastos, aumento da confiança dos agentes privados e retomada do crescimento econômico. Segundo essa linha, medidas de austeridade fiscal, especialmente de corte de investimentos, quando adotadas em períodos recessivos, apenas agravam a situação econômica (e fiscal). Além disso, argumentou-se que o teto de gastos, nos moldes apresentados na PEC, não havia sido adotado em nenhum lugar do mundo. Ou seja, a experiência internacional também foi utilizada como argumento contrário ao NRF.

Além dos argumentos de diagnóstico e teleológicos, constatou-se a presença constante, nas discussões, de um grupo de argumentos que tinham relação direta com os potenciais efeitos negativos da implementação das novas regras fiscais. Esse grupo de razões dizia respeito especialmente à supressão – proposta pela PEC – das regras constitucionais que estabeleciam percentuais mínimos de financiamento para as áreas da saúde e da educação.

Parlamentares contrários ao NRF afirmavam que a alteração nas regras de investimento nessas áreas sociais representaria, na prática, perda de recursos para o seu financiamento. Na disputa orçamentária, diante da falta de vinculação de recursos, as áreas sociais seriam menos contempladas. A PEC feriria, portanto, o princípio da vedação ao retrocesso. Argumentavam, ainda, que haveria penalização da saúde e da educação mesmo se as receitas voltassem a crescer, porque a PEC limitava o crescimento de gastos mesmo que houvesse aumento de receitas.

Em sentido contrário, os proponentes da PEC e os parlamentares que a defendiam afirmavam que não haveria qualquer perda, já que ficaria a cargo do Executivo e do Legislativo a decisão alocativa de investir mais ou menos em áreas sociais. Ou seja, bastaria que, durante a composição do orçamento, esses poderes decidissem privilegiar essas áreas e cortar recursos de outras, para que não houvesse redução de gastos sociais. Argumentaram, com ênfase, que a PEC propunha um “piso” para os investimentos em saúde e educação, não um “teto”.

Todas essas razões compuseram o espectro geral de argumentos analisados no capítulo seguinte deste trabalho.

Inicialmente, no quarto capítulo, foram selecionados os argumentos nucleares da discussão para, em seguida, classificá-los segundo os cinco níveis de justificação propostos por

Oliver-Lalana (formulação linguística – J1, sistematicidade jurídica – J2, expectativas de realização social – J3, instrumentalidade – J4 e correção axiológica – J5), inspirado no modelo inicial de Manuel Atienza. A representação gráfica deste modelo pode ser encontrada na Tabela 13.

Como se depreende da referida Tabela, houve uma prevalência de razões instrumentais (teleológicas) e de correção axiológica (éticas) nos debates legislativos, achado que corrobora conclusões de estudos anteriores, no sentido de que “as razões que tendem a ter o maior peso na fase legislativa – e, de certa forma, governam a discussão inteira – são aquelas de natureza finalística ou teleológica” (Atienza, 2019, p. 191).

Em seguida, passou-se à avaliação das razões segundo os critérios de alcance, estrutura, adequação dialética e plausibilidade.

Como visto na descrição do modelo de Oliver-Lalana, o alcance da deliberação legislativa compreende duas dimensões: amplitude (variedade de razões apresentadas) e profundidade dos debates (nível de detalhamento das exposições dos parlamentares). Em termos avaliativos, a primeira conclusão que se depreende do espectro de razões legislativas é que tanto houve a articulação de uma grande variedade de argumentos quanto o aprofundamento dos argumentos mais significativos para a discussão.

Não obstante as tergiversações e os discursos marcados por críticas aos oponentes políticos, percebeu-se a dedicação de alguns parlamentares em apresentar o diagnóstico detalhado do problema (ou refutá-lo), bem como de tentar demonstrar de que modo a proposta apresentada pela PEC (instituição do NRF) poderia solucionar o problema apresentado (ou, ao contrário, as razões pelas quais a proposta seria ineficaz e atrairia consequências negativas).

Além da apresentação de razões variadas – relacionadas ao diagnóstico, à adequação (ou inadequação) da proposta e às possíveis consequências –, verificou-se também o aprofundamento desses argumentos em diversos momentos, materializados por menções a especialistas, a estudos das próprias Casas Legislativas e a experiências internacionais. Embora o aprofundamento das questões tenha sido mais comum no Senado Federal, foi possível encontrar também explicações detalhadas nos discursos de deputados federais.

Seguindo para o critério da correção estrutural, elaborou-se um esquema argumentativo com três colunas: a primeira coluna indica as premissas utilizadas pelos proponentes da medida legislativa, a segunda coluna traz as questões críticas sugeridas por Oliver-Lalana (2022, p. 55-57) e a terceira coluna indica exemplos de argumentos de contraponto às premissas expostas na

primeira coluna (Tabela 16). Essa formatação permitiu a investigação das premissas que embasaram a intervenção legislativa e, sobretudo, a avaliação se dessas premissas é possível depreender 1) a necessidade de se intervir legislativamente sobre um determinado estado de coisas e 2) se a intervenção legislativa deveria assumir a forma da proposta analisada.

Nesse ponto, concluiu-se que a medida legislativa foi suficientemente justificada, pelo menos de um ponto de vista interno. Isso significa que das premissas utilizadas para embasar a PEC decorrem as conclusões, quais sejam, a de que a implementação do NRF é necessária e adequada para resolver o problema social apresentado.

No entanto, esse critério apenas possibilita avaliar se a argumentação foi elaborada de forma apropriada. Por essa razão, optou-se por robustecer o esquema argumentativo com as perguntas críticas sugeridas por Oliver-Lalana e com exemplos de contra-argumentos às premissas indicadas. Pretendeu-se, assim, investigar a solidez dos argumentos apresentados pelos proponentes das medidas e mapear as principais objeções ao raciocínio que justificou a PEC. A conclusão é que, também sob esse aspecto, a avaliação é positiva. As perguntas críticas (sugeridas pelo modelo) foram quase todas levantadas durante os debates legislativos. Além disso, constatou-se a apresentação de argumentos e contra-argumentos para cada um dos pontos mais controvertidos sobre a proposta legislativa. Essa circunstância pode representar um indicativo de maior responsabilidade parlamentar e de maior qualidade justificatória.

Ultrapassada a avaliação da argumentação legislativa segundo critérios de alcance e estrutura (parâmetros avaliativos mais básicos), passou-se para a análise dos critérios de adequação dialética e plausibilidade.

O critério de adequação dialética pode ser visto, de certa forma, como uma continuidade do critério anterior (estrutura), na medida em que auxilia a avaliação da dinâmica entre as objeções feitas à proposta legislativa e as réplicas a essas objeções. Dito de outra forma, o critério proporciona a análise da qualidade dialética dos debates (dinâmica entre a apresentação das propostas, a articulação de perguntas críticas, contrapontos e réplicas às objeções) e pode ser subdividido em quatro subcritérios: exaustividade, importância, pertinência e disposição para reconsiderar.

Como explicado no primeiro capítulo, a exaustividade tem a ver com a presença de respostas para cada uma das perguntas críticas, de modo que não haja objeções sem a devida réplica. A importância é um subcritério ligado à existência de respostas para as objeções mais fortes às premissas apresentadas pelos proponentes da medida legislativa. A pertinência auxilia

a investigação da adequação entre pontos e contrapontos (perguntas críticas e as respectivas respostas). A disposição para reconsiderar tem a ver com a disponibilidade dos parlamentares em absorver argumentos contrários aos seus e modificar as suas propostas iniciais.

Nesse ponto, a avaliação também foi majoritariamente positiva. Em termos de exaustividade e importância, o critério da adequação dialética foi quase completamente satisfeito, assim como em termos de pertinência, apesar da presença de elementos acessórios ou exclusivamente retóricos em muitos momentos. Contudo, ao avaliar o subcritério da disposição para reconsiderar, notou-se uma perda de qualidade dialética, uma vez que praticamente não houve ocorrências nesse sentido. Esse achado pode ser corroborado inclusive pelo fato de que o texto aprovado é quase idêntico ao texto inicial da proposta (apresentado pelo Poder Executivo).

Além disso, percebeu-se que, apesar da apresentação de argumentos e contra-argumentos em quantidade, importância, profundidade e pertinência suficientes, a articulação dessas razões foi feita por poucos parlamentares, considerando o total de membros das Casas Legislativas. Ou seja, os debates estiveram muito centralizados em alguns parlamentares específicos, que tiveram a incumbência de defender os pontos de vista favoráveis e desfavoráveis à PEC.

Em síntese, pode-se afirmar que a avaliação geral da adequação dialética das discussões parlamentares sobre a PEC do Teto de Gastos foi positiva em relação aos subcritérios de alcance, importância e pertinência, e negativa em relação ao subcritério da disposição para reconsiderar e do que se pode chamar de *adequação em relação à participação parlamentar*.

Por fim, passou-se à avaliação da argumentação legislativa segundo o critério da plausibilidade. Conforme advertido no primeiro e no quarto capítulos, a plausibilidade é um atributo que exige confirmações externas e, portanto, não pode ser apreendido apenas a partir do plano da dialética parlamentar. Trata-se de critério difícil de ser aplicado, especialmente diante dos desacordos avaliativos que naturalmente existem.

Dos caminhos possíveis, optou-se pela utilização de materiais produzidos por especialistas em finanças públicas, especialmente aqueles que participaram das audiências públicas ou foram mencionados durante os próprios debates. Isso porque vários especialistas foram convidados a participar das audiências públicas promovidas no Congresso Nacional e os próprios parlamentares mencionaram os estudos produzidos por institutos de pesquisa (Ipea, por exemplo), pelas próprias consultorias das Casas e até por organismos internacionais, como

reforço aos seus argumentos. Como complemento, também foram utilizadas algumas pesquisas e documentos mencionados durante os debates parlamentares, mas de forma vaga ou indireta.

Essa opção metodológica se justifica pelo fato de que essas informações técnicas estavam à disposição dos parlamentares à época. Ainda que não se possa afirmar a profundidade do conhecimento de cada legislador sobre a matéria a ser votada, é certo que essas informações veiculadas durante os debates estavam à disposição dos parlamentares, isto é, foram apresentadas a eles.

Diante dos limites desta pesquisa, optou-se por avaliar a plausibilidade de três linhas argumentativas que tiveram centralidade no debate sobre a proposta: 1. diagnóstico, 2. comparação com outros países e 3. efeitos do financiamento da saúde e da educação.

A primeira conclusão sobre esse aspecto é a de que a proposta legislativa foi apresentada com base em um diagnóstico plausível, mas incompleto. De fato, o crescimento das despesas primárias, a queda de receitas, os déficits primários e o aumento do endividamento público formavam um estado de coisas que precisava ser tratado. A política fiscal brasileira precisava ser repensada, para que o país pudesse atravessar períodos recessivos de forma menos onerosa. Contudo, o diagnóstico não apresentado pelos proponentes e defensores da PEC desconsiderava (ou, pelo menos, não dava a devida atenção) questões cambiais e monetárias, a regressividade do sistema tributário e os problemas relacionados às despesas financeiras (nenhum desses enfrentado pelo NRF).

De certo modo, os argumentos de diagnóstico estiveram imbricados com um forte discurso de que o NRF seria uma medida dura (ou um “remédio amargo”) necessária após um período de “gastança” dos governos anteriores. “Sacrifício”, “austeridade” e “contenção” foram apresentados como valores virtuosos, em contraposição a “gastança”, “farra” e “descontrole”. Esse componente moral e político representou um significativo pilar na construção do NRF como política pública, embora careça de confirmação factual.

Em relação à comparação do NRF com as regras fiscais de outros países, destacou-se um discurso do então Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, um dos idealizadores da PEC, proferido em sessão da Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Na oportunidade, Meirelles deu exemplos de países que teriam adotado regras semelhantes de limitação de despesas, para reforçar o argumento de que o teto de gastos estava longe de ser uma invenção brasileira e que tinha funcionado bem em outros países. Dados semelhantes foram apresentados por outros especialistas e reproduzidos por alguns parlamentares em Plenário.

Avaliando pesquisas publicadas pelo FMI (uma delas mencionada por Murilo Portugal Filho, um dos ouvidos em audiência pública), o que se conclui é que as regras fiscais adotadas pela maior parte dos países dados como exemplo do sucesso da contenção de gastos são, em seu conjunto, bem diferentes do que se propunha com o NRF, tanto em termos de duração, quanto de rigidez.

Por fim, quanto aos efeitos da PEC do Teto de Gastos em investimentos públicos, concluiu-se não ser razoável o argumento de que não haveria diminuição dos investimentos, especialmente em áreas sociais, como saúde e educação. Isso porque, com o fim da obrigatoriedade de investimentos mínimos, mesmo diante do crescimento de receitas, o mais provável é que os recursos fossem direcionados para outros fins. Diante do crescimento de despesas obrigatórias e da disputa por prioridade orçamentária em um apertado espaço fiscal para despesas discricionárias, a redução de investimentos seria um resultado muito provável.

Essa circunstância foi, mais tarde, confirmada. O advento da pandemia de Covid-19 evidenciou a necessidade de investimentos na área de saúde. Com o teto de gastos, o Governo precisou fazer uso da abertura de créditos extraordinários para financiar as campanhas de combate ao vírus e a rede pública de saúde de modo geral.

Em síntese, sem ignorar as dificuldades em se articular todos os critérios avaliativos a fim de se obter uma posição final sobre a qualidade da argumentação legislativa, considera-se possível apresentar algumas conclusões gerais sobre o caso analisado.

A primeira delas tem relação com a ratificação da relevância de estudos empíricos sobre argumentação legislativa para a uma visão mais realista da prática parlamentar. De modo geral, o percurso desta pesquisa mostrou que os debates parlamentares travados no contexto de apreciação da PEC do Teto de Gastos não foram construídos a partir de uma completa irracionalidade ou em um ambiente onde não há qualquer argumentação, apenas poder. Tampouco foi formado por discursos puramente racionais ou em um ambiente que funciona coordenado apenas por regras jurídicas. Houve argumentação peculiar ao ambiente institucional dos parlamentos, marcada pelas diferentes visões de mundo.

Nesse sentido, observar os materiais de pesquisa buscando apreender também elementos de racionalidade política possibilitou a compreensão de elementos estratégicos, tais como os momentos de silêncio e uso da palavra, as táticas de obstrução, o uso de calendário especial como estratégia para uma rápida aprovação da medida, os acordos de líderes, os requerimentos de retirada de pauta etc. São instrumentos e movimentos que, integrados à análise da

argumentação, permitem uma visão mais completa das práticas legislativas reais e do ambiente institucional em que se desenrolam os debates parlamentares para a criação do direito.

Ainda que as algumas das decisões sobre aprovação de uma medida legislativa sejam tomadas “a portas fechadas”, os discursos legislativos podem fornecer muitas pistas sobre o que foi acordado. No caso sob análise, por exemplo, foram feitas diversas menções aos jantares promovidos pelo então Presidente, Michel Temer, com parlamentares, para convencê-los em relação ao teto de gastos, com a presença de especialistas, muitas vezes os mesmos que foram convidados a falar nas audiências públicas mais importantes promovidas nas duas Casas Legislativas. Não foi incomum verificar discursos, em certo tom de “denúncia”, feitos por parlamentares contrários à PEC, sobre as tratativas entre Governo e legisladores para a aprovação da medida legislativa.

Esses elementos circunstanciais, juntamente com os elementos discursivos estratégicos, apresentam o contexto da discussão e a liturgia do ambiente, de modo a possibilitar a compreensão mais ampla do que realmente acontece.

A segunda conclusão geral é a de que o NRF foi uma proposta legislativa enviada em um ambiente de profunda turbulência política e rapidamente aprovada sob um forte discurso de combate à “irresponsabilidade” dos governos anteriores. A retórica da austeridade teve um papel importante na formação dessa narrativa e, de certa forma, as discussões sobre a aprovação da PEC foram uma espécie de continuação das discussões sobre o próprio *impeachment* da ex-Presidente, Dilma Rousseff.

Apesar disso, não se pode dizer que a PEC foi injustificada. Em termos materiais, constatou-se a presença de muitos elementos plausíveis no curso das discussões, especialmente no que se refere ao diagnóstico de necessidade de intervenção legislativa para tratar o estado de coisas que se apresentava, considerado problemático e indesejado à luz da maioria parlamentar. Déficits públicos e o aumento do endividamento eram questões que precisavam ser enfrentadas. O crescimento vegetativo de despesas obrigatórias (despesas oriundas de alguma lei ou da própria Constituição, sobre as quais o Governo tem pouco controle) também era – e permanece sendo – uma questão a ser enfrentada.

Tanto o é que, passados alguns anos da sua instituição (em 2016), a EC do Teto de Gastos foi revogada e, em seu lugar, passou a vigor um novo conjunto de regras fiscais, que ficou conhecido como Novo Arcabouço Fiscal (proposto pelo terceiro Governo de Luís Inácio Lula da Silva, em 2023), que também contempla regras de contenção de gastos públicos

(embora mais flexíveis).

Diante da avaliação do conjunto argumentativo que embasou a PEC nº 241/2016 na Câmara dos Deputados (PEC nº 55/2016 no Senado Federal), aprovada como EC nº 95/2016, o que se conclui é que o NRF era inadequado para resolver o problema que se apresentava, seja pelo seu próprio desenho (ênfase demasiado na restrição de gastos, regra rígida com poucos escapes, limite muito longo), seja porque, na visão de muitos especialistas, restringir investimentos públicos justamente em momentos recessivos resulta em mais recessão.

Seja como for, pode-se afirmar que a instituição do NRF foi um marco no tratamento de questões de política fiscal no Brasil. Na história recente do país, questões sobre finanças públicas foram centrais para o *impeachment* da ex-Presidente, Dilma Rousseff, para a instituição da PEC do Teto de Gastos, para a PEC Emergencial (combate à Covid-19), para a aprovação da PEC dos Precatórios, para a PEC da Transição e, mais tarde, para a implementação do Novo Arcabouço Fiscal. Compreender de que modo as decisões sobre política fiscal e sobre a gestão do orçamento estão sendo tomadas significa entender como estão sendo decididas as políticas públicas que receberão recursos. Em última análise, essas decisões definirão as prioridades do país e a medida da realização de direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Comentada**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2021.

ALESINA, A.; PEROTTI, R. Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries. **NBER Working Paper**, n. 5214, 1995. Disponível em: <http://doi.org/10.3386/w5214>. Acesso em: 16 fev. 2024.

ALESINA, A.; ARDAGNA, S. Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending. **NBER Working Paper**, n. 15438, 2009. Disponível em: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w15438/w15438.pdf. Acesso em: 16 fev. 2024.

ALESINA, A.; FAVERO, C; FRANCESCO, G. The Output Effect of Fiscal Consolidations. **NBER Working Paper**, n. 18336, 2012. Disponível em: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w18336/w18336.pdf. Acesso em: 16 fev. 2024.

AFONSO, José Roberto; RIBEIRO, Leonardo. Regra de ouro e a crise fiscal. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 71, n. 10, p. 22-24, 2017.

AFONSO, José Roberto; SALTO, Felipe; RIBEIRO, Leonardo. A PEC do teto e o resto do mundo. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 70, n. 10. São Paulo: FGV, 2016.

ATIENZA, Manuel. Contribución para una teoría de la legislación. **Doxa**, n. 06, p. 385-403, 1989.

_____. **Contribución a una teoría de la legislación**. Madrid: Civitas, 1997.

_____. **Curso de Argumentação Jurídica**. Tradução: Cláudia Roesler. Curitiba: Alteridade, 2017. Título original: Curso de Argumentación Jurídica.

_____. Legislation and Argumentation: Towards a Model of the Analysis of Legislative Reasoning. In: OLIVER-LALANA, Ángel Daniel (ed.). **Conceptions and Misconceptions of Legislation**. Heidelberg: Springer, 2019.

ATIENZA, M.; LOZADA PRADO, A. **Cómo analizar una argumentación jurídica**. Quito: Cevallos Librería Jurídica, 2009.

BAUMBACH, Rudinei. **Sobre o idealizado Novo Regime Fiscal**: reflexos no financiamento da saúde. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Orçamento em discussão, nº 28, Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/522699>. Acesso em: 8 fev. 2024.

BATINI, N., CALLEGARI, G.; MELINA, G. Successful Austerity in the United States, Europe and Japan. **IMF Working Paper** 12/190, 2012. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12190.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2024.

BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio. O fim das Ilusões Constitucionais de 1988? **Revista Direito e Práxis**. v. 10, n. 3, p. 1769-1811. 2019.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e Estado de exceção permanente**: atualidade de Weimar. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2004.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição dirigente invertida. **Boletim de ciências econômicas XLIX**, p. 57-77, 2006.

BIASOTO Jr., Geraldo; AFONSO, José Roberto. Política fiscal no pós-crise de 2008: a credibilidade perdida. In: NOVAIS, L.F.; CAGNIN, R.F.; BIASOTO Jr., G. (org.). **A economia brasileira no contexto da crise global**. FUNDAP, 2014, p. 251-279.

BLANCHARD, O; LEIGH, D. Growth forecast errors and fiscal multipliers. **IMF Working Paper**, 13/1, 2013. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2024.

BLYTH, M. **Austeridade**: a história de uma ideia perigosa. Tradução: Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

BRASIL. Planalto. **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante cerimônia de posse dos novos ministros de Estado**. Proferido em 12 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-cerimonia-de-posse-dos-novos-ministros-de-estado-palacio-do-planalto>. Acesso em: 10 mar. 2024.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Exposição de Motivos Interministerial nº 00083/2016**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm. Acesso em 10 jan. 2023.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Parecer do Relator n. 1 CCJC**. [2016] Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1479001&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+241/2016. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão Especial. **Parecer do Relator n. 3**, de 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1496778&filename=PRL+3+PEC24116+%3D%3E+PEC+241/2016. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça. Notas Taquigráficas. **Sessão de 02 de agosto de 2016**, acesso via Lei de Acesso à Informação (LAI).

_____. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça. Notas Taquigráficas. **Sessão de 09 de agosto de 2016**, acesso via Lei de Acesso à Informação (LAI).

_____. Câmara dos Deputados. Comissão Especial. Notas Taquigráficas. **Sessão de 11 de agosto de 2016**, acesso via Lei de Acesso à Informação (LAI).

_____. Câmara dos Deputados. Comissão Especial. Notas Taquigráficas. **Sessão de 22 de agosto de 2016**, acesso via Lei de Acesso à Informação (LAI).

_____. Câmara dos Deputados. Comissão Especial. Notas Taquigráficas. **Sessão de 24 de agosto de 2016**, acesso via Lei de Acesso à Informação (LAI).

_____. Câmara dos Deputados. Comissão Especial. Notas Taquigráficas. **Sessão de 29 de agosto de 2016**, acesso via Lei de Acesso à Informação (LAI).

_____. Câmara dos Deputados. Comissão Especial. Notas Taquigráficas. **Sessão de 31 de agosto de 2016**, acesso via Lei de Acesso à Informação (LAI).

_____. Câmara dos Deputados. Comissão Especial. Notas Taquigráficas. **Sessão de 12 de setembro de 2016**, acesso via Lei de Acesso à Informação (LAI).

_____. Câmara dos Deputados. Comissão Especial. Notas Taquigráficas. **Sessão de 18 de outubro de 2016**, acesso via Lei de Acesso à Informação (LAI).

_____. Câmara dos Deputados. Plenário. Notas Taquigráficas. **Sessão 248.2.55.O, de 10 de outubro de 2016**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2016/10/EM1010160926.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2024.

_____. Câmara dos Deputados. Plenário. Notas Taquigráficas. **Sessão 250.2.55.O, de 10 de outubro de 2016**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2016/10/EV1010161400.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2024.

_____. Câmara dos Deputados. Plenário. Notas Taquigráficas. **Sessão 251.2.55.O, de 10 de outubro de 2016**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2016/10/EN1010161809.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2024.

_____. Câmara dos Deputados. Plenário. Notas Taquigráficas. **Sessão 252.2.55.O, de 10 de outubro de 2016**, acesso via Lei de Acesso à Informação (LAI). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2016/10/EN1010162306.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2024.

_____. Câmara dos Deputados. Plenário. Notas Taquigráficas. **Sessão 272.2.55.O, de 25 de outubro de 2016.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2016/10/EM2510160922.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2024.

_____. Câmara dos Deputados. Plenário. Notas Taquigráficas. **Sessão 274.2.55.O, de 25 de outubro de 2016.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2016/10/EV2510161531.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2024.

_____. Câmara dos Deputados. Plenário. Notas Taquigráficas. **Sessão 275.2.55.O, de 25 de outubro de 2016,** acesso via Lei de Acesso à Informação (LAI). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2016/10/EN2510162102.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2024.

_____. Congresso Nacional. Plenário. **Regimento interno da Câmara dos Deputados.** 17. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Entendendo os gráficos: resultado primário e estoque da dívida pública federal.** 2017. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/entendendo-os-graficos-resultado-primario-e-estoque-da-divida-publica-federal>. Acesso em: 5 fev. 2024.

_____. Senado Federal. Comissão de Assuntos Econômicos. **25ª reunião ordinária de 16 de agosto de 2016.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?0&reuniao=5290&codcol=38>. Acesso em: 5 fev. 2024.

_____. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Parecer do Relator n. 888 CCJC.** [2016] Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3878578&ts=1646621236887&disposition=inline>. Acesso em: 8 jan. 2024.

_____. Senado Federal. Plenário Notas Taquigráficas. **Sessão Extraordinária de 17 de novembro de 2016.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20704?sequencia=3>. Acesso em: 8 jan. 2024.

_____. Senado Federal. Plenário Notas Taquigráficas. **Sessão Extraordinária de 18 de novembro de 2016.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20705?sequencia=6>. Acesso em: 8 jan. 2024.

_____. Senado Federal. Plenário Notas Taquigráficas. **Sessão Extraordinária de 21 de novembro de 2016.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20716?sequencia=17>. Acesso em: 8 jan. 2024.

_____. Senado Federal. Plenário Notas Taquigráficas. **Sessão de Debates Temáticos de 22 de novembro de 2016.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20721?sequencia=8>. Acesso em: 8 jan. 2024.

_____. Senado Federal. Plenário Notas Taquigráficas. **Sessão Extraordinária de 22 de novembro de 2016.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20721?sequencia=83>. Acesso em: 8 jan. 2024.

_____. Senado Federal. Plenário Notas Taquigráficas. **Sessão Extraordinária de 23 de novembro de 2016.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20722?sequencia=119>. Acesso em: 8 jan. 2024.

_____. Senado Federal. Plenário Notas Taquigráficas. **Sessão Extraordinária de 29 de novembro de 2016.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20733?sequencia=48>. Acesso em: 8 jan. 2024.

_____. Senado Federal. Plenário Notas Taquigráficas. **Sessão Extraordinária de 08 de dezembro de 2016.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20733?sequencia=48>. Acesso em: 8 jan. 2024.

_____. Senado Federal. Plenário Notas Taquigráficas. **Sessão Extraordinária de 13 de dezembro de 2016.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20733?sequencia=48>. Acesso em: 8 jan. 2024.

_____. Tesouro Nacional Transparente. **Entendendo os gráficos: resultado primário e estoque da dívida pública federal.** Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/entendendo-os-graficos-resultado-primario-e-estoque-da-divida-publica-federal>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BUDINA, Nina; KINDA, Tidiane; SCHAECHTER, Andrea; WEBER, Anke. Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset. **International Monetary Fund Working Paper**, mar. 2012. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12273.pdf>. Acesso em: 3 maio 2024.

CAMPBELL, Tom. Legal studies. In: GOODIN, R. E.; PETTIT, P; POGGE, T. **A companion to contemporary political philosophy**. Blackwell Publishing: Oxford, 2007.

CARVALHO, Angelo Gamba Prata de. O esquema de Toulmin e a análise argumentativa de decisões judiciais: perspectivas a partir e além de “Harry nasceu nas Bermudas”. In: ROSLER, Cláudia; HARTMANN, Fabiano; REIS, Isaac. **Retórica e argumentação jurídicas: modelos em análise**. Curitiba: Alteridade, 2018.

CORDES T. *et al.* Expenditure rules: effective tools for sound fiscal policy? **International Monetary Fund Working Paper**, fev. 2015. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1529.pdf>. Acesso em: 3 maio 2024.

DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. **A Política Fiscal do Governo Dilma e a Crise Econômica**. Campinas: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2017.

GOBETTI, Sérgio; ORAIR, Rodrigo. Política fiscal em perspectiva: o ciclo de 16 anos (1999-2014). **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 417-447, set.-dez. 2015.

MACRO, G. T *et. al.* (2016) **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. São Paulo, 2016, p. 25. Disponível em <http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2024.

JORY, Constanza Ihnen Jory. La argumentación por consecuencias en el debate legislativo chileno: preguntas críticas para evaluar su suficiencia. **Onomázein, Revista de lingüística, filología y traducción**, Chile, n. 37, set. 2017.

KRUGMAN, Paul. The austerity delusion. **The Guardian**, 29 abr. 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/ng-interactive/2015/apr/29/the-austerity-delusion>. Acesso em: 5 fev. 2024.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan.-abr. 2017.

MENDLOVITZ, Marcos. **Análise dos efeitos da PEC nº 241 sobre Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Estudo Técnico nº 11/2016. Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et11-2016-analise-dos-efeitos-da-pec-no-241-sobre-a-manutencao-e-desenvolvimento-do-ensino>. Acesso em: 8 fev. 2024.

MELLO, Guilherme; ROSSI, Pedro. Do industrialismo à austeridade: a política macro dos Governos Dilma. In: **Para além da política econômica**. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

NASCIMENTO, Roberta Simões. 13 Táticas Parlamentares para Aprovação das Leis. **Revista Bonijuris**, n. 670, ano 33, p. 54-82, jun.-jul. 2021a.

_____. A legislação baseada em evidências empíricas e o controle judicial dos fatos determinantes da decisão legislativa. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, v. 4, n. 3, p. 1-34, set.-dez. 2021d. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/253>. Acesso em: 8 fev. 2024.

_____. **Teoria da Legislação e Argumentação Legislativa: Brasil e Espanha em perspectiva comparada**. Curitiba: Alteridade Editora, 2019.

_____. **Teoria da legislação e argumentação legislativa: A contribuição de Manuel Atienza**. Teoria Jurídica Contemporânea, v. 3, n. 2, p. 157-193, jul.-dez. 2018.

OCKÉ-REIS, Carlos; BENEVIDES, Rodrigo; FUNCIA, Francisco; MELO, Mariana. **Evolução do piso em saúde: 2013-2020**. Diretoria de estudos e políticas sociais. Nota Técnica nº 109. Brasília: IPEA, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12482/1/NT_109_Disoc_Evolucao.pdf. Acesso em: 8 fev. 2024.

OLIVER-LALANA, Ángel Daniel. Los argumentos de eficacia en el discurso parlamentario.

Doxa, n. 31, p. 533-566, 2008.

_____. Los debates legislativos en el parlamento como fuente de justificación de la ley: un enfoque de análisis y evaluación. In: OLIVER-LALANA, Ángel Daniel (ed.). **Debatiendo leyes: Estudios sobre justificación parlamentaria de la legislación**. Madrid: Dykinson, 2022.

_____. Rational Lawmaking and Legislative Reasoning in Parliamentary Debates. In: WINTGENS, Luc J.; OLIVER-LALANA, Ángel Daniel (ed.). **The Rationality and Justification of Legislation: Essays in Legisprudence**. Heidelberg: Springer, 2013.

_____. Y no ha servido para nada? La deliberación legislativa sobre el acceso de menores al aborto (L.O. 11/2015). In: OLIVER-LALANA, Ángel Daniel (ed.). **Debatiendo leyes: Estudios sobre justificación parlamentaria de la legislación**. Madrid: Dykinson, 2022.

ORAIR, Rodrigo Octávio; SIQUEIRA, Fernando de Faria. Investimento Público no Brasil e suas Relações com o Ciclo Econômico e Regime Fiscal. **Economia e Sociedade**, v. 27, p. 939-969, set.-dez. 2018.

OREIRO, José Luis. Do Tripé Macroeconômico ao Fracasso da Nova Matriz: A Evolução do Regime de Política Macroeconômica no Brasil (1999-2014). **Revista Política**, Rio de Janeiro, p. 16-33, 2015.

PESSOA, Samuel. A crise atual. **Novos Estudos Cebrap**. v. 4, nº 2. São Paulo, 2016. Disponível em: <https://novosestudios.com.br/produto/edicao-102/#gsc.tab=0>. Acesso em: 8 fev. 2024.

PINTO, Élidea Graziane. **Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PINTO, Élidea Graziane. Novo Regime Fiscal e a mitigação dos pisos de custeio da saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**. Espaço Temático: austeridade fiscal, direitos e saúde, 2016.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. Barueri: Atlas, 2023.

ROESLER, Cláudia. A análise da argumentação judicial em perspectiva crítica: o que fazemos quando analisamos decisões judiciais? In: **Retórica e argumentação jurídicas: modelos em análise**. ROESLER, Cláudia; HARTMANN, Fabiano; REIS, Isaac (org.). Curitiba: Alteridade, 2018.

RODRIGUES, Júlia Alves Marinho. **Legislativo e dilemas intertemporais em políticas públicas: o caso do teto de gastos**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de Brasília, 2023.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; ARANTES, Flávio. Economia Política e Austeridade. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther, OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

SALTO, Felipe; AFONSO, José Roberto; BIASOTO JR., Geraldo; KOHLER, Marcos. **As duas dimensões do ajuste fiscal** (Texto para discussão 262). Campinas: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2015. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/texto-para-discussao?start=200>. Acesso em: 8 fev. 2024.

SCHUI, F. **Austerity: The Great Failure**. Londres: Yale University Press, 2014.

SIECKMANN, Jan. Legislation as Implementarion of Constitucional Law: a foundation for the demand of legislative rationality. In: WITGENS, Luc J.; OLIVER-LALANA, Ángel Daniel (ed.). **The Rationality and Justification of Legislation: Essays in Legisprudence**. Heidelber: Springer, 2013.

TANNO, Claudio Riyudi. **Novo Regime Fiscal constante da PEC nº 241/2016: Análise dos impactos no cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Estudo Técnico nº 24/2016. Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et24-2016-novo-regime-fiscal-constante-da-pec-no-241-analise-dos-impactos-plano-nacional-de-educacao>. Acesso em: 8 fev. 2024.

TANNO, Claudio Riyudi. **Novo Regime Fiscal Constante da PEC nº 241/2016: Análise dos impactos nas políticas educacionais**. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Estudo Técnico nº 18/2016. Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et-18-2016-novo-regime-fiscal-constante-da-pec-no-241-2016-analise-dos-impactos-nas-politicas-educacionais>. Acesso em: 8 fev. 2024.

TEIXEIRA, Rodrigo; DWECK, Esther; CHERNAVSKY, Emílio. A economia política da política fiscal e o processo de *impeachment*. Encontro Nacional de Economia Política, 2018, Niterói. **Anais...** Niterói: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2018.

VIEIRA JR., Ronaldo Jorge Araujo. **As Inconstitucionalidades do “Novo Regime Fiscal” Instituído pela PEC nº 55, de 2016 (PEC nº 241, de 2016, na Câmara dos Deputados)**. Boletim Legislativo nº 53. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Senado Federal, 2016.

VIEIRA, Fabíola; BENEVIDES, Rodrigo. **Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**, Nota Técnica nº 28. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7270/1/NT_n28_Disoc.pdf. Acesso em: 8 fev. 2024.

VOERMANS, Wim. In the Law We Trust. Some Thoughts on the “Legislative Gap” in Legal Studies. In: OLIVER-LALANA, Ángel Daniel (ed.). **Conceptions and Misconceptions of Legislation**. Heidelberg: Springer, 2019, p. 295-308.

WALDRON, Jeremy. **Derechos y desacuerdos**. Traducción: José Luis Martí y Águeda Quiroga. Madrid: Ediciones Jurídicas y Sociales, 2005.

WINTGENS, Luc J. Legisprudence as a New Theory of Legislation. In: **The Theory and Practice of Legislation**. Nova York: Routledge, 2016.

WINTGENS, Luc J. Legisprudence: Pratical Reason. In: **Legislation**. Farnham: Ashgate, 2012.

ANEXO

Experiência Internacional: regras fiscais¹⁸⁸

País	Regras Fiscais
Argentina	<p>As regras fiscais são estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), adotada em 1999 e posteriormente revisada em 2001 e 2004 para permitir um período de transição mais longo para a fixação de metas numéricas. A partir de 2009, as regras e a LRF foram de fato suspensas.</p> <p>EO (2000-08): Todas as jurisdições são obrigadas a equilibrar receitas e despesas, excluindo investimentos em infraestrutura social e econômica básica e projetos financiados por IFIs (Instituições Financeiras Internacionais).</p> <p>LD (2000-08): Os gastos primários não podem crescer mais do que o PIB nominal ou, no máximo, permanecer constantes em períodos de crescimento negativo do PIB nominal.</p> <p>No caso das províncias, a LRF estabeleceu uma restrição ao endividamento, onde os custos de serviço da dívida não poderiam exceder 15% das receitas correntes após a dedução das transferências de coparticipação para os municípios. Todas as administrações foram incentivadas a criar fundos contracíclicos fiscais.</p> <p>O Conselho Federal de Responsabilidade Fiscal foi criado em 2000 para supervisionar a aplicação da lei e monitorar a implementação das regras; ele tinha o poder de impor penalidades pelo não cumprimento, que iam desde a divulgação pública de quaisquer violações até a retenção parcial das transferências orçamentárias do governo federal (exceto recursos de compartilhamento de receitas).</p>
Austrália	<p>LD (a partir de 2009): Como parte da estratégia de saída do déficit, o governo australiano se comprometeu a retornar o orçamento para o superávit, restringindo o crescimento real dos gastos a 2% ao ano assim que a economia se recuperar e crescer acima da tendência. Quando o orçamento retornar ao superávit, e enquanto a economia estiver crescendo na tendência ou acima dela, o governo manterá a contenção de gastos, mantendo um limite anual de 2% no crescimento real dos gastos, em média, até que os superávits atinjam pelo menos 1% do PIB.</p> <p>EO, RR, LE (desde 1998): Em 1998, o quadro da política fiscal foi formalizado na Lei da Honestidade Orçamentária. Ela fornece um quadro para a condução da política fiscal do governo, exigindo que a estratégia fiscal seja baseada em princípios de gestão fiscal sólida e facilite a escrutínio público da política fiscal e desempenho. Os principais elementos da estratégia fiscal são alcançar superávits orçamentários, em média, a médio prazo; manter a tributação como uma proporção do PIB abaixo do nível de 2007-08, em média; e</p>

¹⁸⁸ No documento original, BBR significa *budget balance rules*, DR significa *debt rules*, ER significa *expenditure rules* e RR significa *revenue rules*. Neste Anexo, serão utilizadas as siglas “EO” (regras de equilíbrio orçamentário), “LE” (regras de limites de endividamento), “LD” (regras de limitação de despesas) e “RR” (regras de receitas).

melhorar o valor financeiro líquido do governo a médio prazo. A estratégia de médio prazo não exige que o orçamento permaneça em superávit todos os anos ao longo do ciclo econômico.

Em seu Orçamento de 1985-86, o Governo Australiano estabeleceu os compromissos “trilogia” para a vida do Parlamento (três anos):

EO (1985-88): Reduzir o déficit orçamentário em termos de dólares em 1985-86 e como proporção do PIB ao longo da vida do Parlamento.

LD (1985-88): Não aumentar os gastos do governo como proporção do PIB em 1985-86 e ao longo da vida do Parlamento.

RR (1985-88): Não aumentar a receita tributária como proporção do PIB em 1985-86 e ao longo da vida do Parlamento.

Botswana LD (desde 2003): Limite para a proporção de despesas em relação ao PIB de 40%. Trinta por cento do total de despesas devem ser direcionados para gastos com desenvolvimento, incluindo todos os gastos de capital e os gastos recorrentes com saúde e educação.

Bélgica LD (1993-98): O crescimento real da despesa primária do governo central deve ser igual ou menor que zero por cento.

LR (1992-99): O crescimento das receitas deve estar “em linha com” o crescimento do PIB (embora os parceiros da coalizão tenham interpretações diferentes dessa redação). Ambas as regras foram estabelecidas em acordos de coalizão.

Nos termos do “pacto fiscal” assinado em 1º de março de 2012, o governo se compromete a adotar uma regra de equilíbrio orçamentário estrutural em sua constituição ou em legislação duradoura, além de um mecanismo de correção automática até 2014.

Observação: país submetido a regras supranacionais da União Europeia (1992) e da zona do euro (1999).

Bulgária EO (a partir de 2012): O déficit não pode exceder dois por cento do PIB (também incluído no Pacto de Estabilidade Financeira e estabelecido por meio de uma emenda à Lei Orçamentária Orgânica, que entrou em vigor em janeiro de 2012). Nos termos do “pacto fiscal”, assinado em 1º de março de 2012, o governo se compromete a adotar uma regra de equilíbrio orçamentário estrutural em sua Constituição ou legislação duradoura, bem como um mecanismo de correção automática.

EO (2009-11): O déficit deve ser contido e reduzido progressivamente abaixo de três por cento do PIB.

EO (2006-08): Regra flexível para manter o orçamento equilibrado ou com superávit.

LD (a partir de 2012, 2006-09): Teto para a proporção de despesas em relação ao PIB de 40 por cento. De 2006 a 2009, a regra era um compromisso político aprovado pelo Conselho de Ministros no âmbito do quadro financeiro plurianual. A regra foi descontinuada em 2010 e 2011, após sua violação em 2009. Foi renovada em 2012 e seu caráter vinculativo foi fortalecido, pois faz parte do Pacto de Estabilidade Financeira (também estabelecido por meio de uma emenda à Lei Orçamentária Orgânica, em vigor

desde janeiro de 2012).

LE (desde 2003): A Lei da Dívida Pública tem três tipos de limites: (i) adições anuais ao estoque de dívida; (ii) novas garantias soberanas; e (iii) a dívida pendente. A dívida total do governo geral não pode exceder o nível de endividamento registrado no final do ano anterior se a relação dívida/PIB ultrapassar 60 por cento. Essa regra não tem sido vinculativa para a Bulgária desde que foi adotada em 2003.

Observação: país submetido a regras supranacionais da União Europeia (2007).

Canadá EO, LE, LD (1998-2005): Em 1998, o plano de pagamento da dívida estabeleceu uma política de “orçamento equilibrado ou melhor”, no entanto, essa política não foi legislada a nível federal. Uma Reserva de Contingência e um fator de prudência econômica são incorporados ao orçamento federal e podem ser destinados à redução da dívida se não forem necessários. Em 2006, o governo abandonou a regra de “orçamento equilibrado ou melhor” com metas de redução da dívida de C\$3 bilhões, juntamente com a eliminação da dívida líquida do governo geral até 2021 e da dívida federal até 2013/14 (mais tarde alterado para 2011/12).

De 1991 a 1996, a Lei de Controle de Gastos Federais limitava todos os gastos com programas, exceto programas autofinanciados. O excesso de gastos em um ano era permitido se compensado nos dois anos seguintes. A conformidade com a Lei era avaliada pelo Auditor Geral.

Croácia

País não incluído no estudo de 2012.

Dinamarca

LD (desde 2009): A meta no Programa de Convergência da Dinamarca para 2009 é que o consumo público, como parte do PIB ajustado ciclicamente, deve ser reduzido para 26,5% até 2015. Não há metas para os anos intermediários.

LD (2007-2008): A regra estipula a meta de consumo público como uma porcentagem do PIB ajustado ciclicamente e o crescimento real no consumo público.

LD (1994-2006): O crescimento real do consumo público era limitado a 0,5% ao ano (1,0% durante 2002-05).

LE (2001-2011): Impostos diretos e indiretos não podem ser aumentados. A derrogação da regra é permitida se uma taxa de imposto for aumentada por razões ambientais ou para cumprir as obrigações da Dinamarca com a UE, e se a receita adicional for usada para reduzir outros impostos. Em abril de 2012, o governo também apresentou uma proposta de lei orçamentária que inclui tetos de gastos plurianuais abrangendo todos os níveis de governo para apertar o controle de gastos e se preparar para os efeitos do envelhecimento demográfico. Os tetos serão respaldados por sanções e controlados pelos Conselhos Econômicos Dinamarqueses.

EO (desde 1992): A regra estipula a meta do equilíbrio estrutural como percentual do PIB a médio prazo. Não há cláusulas de escape predefinidas, mas a meta foi revisada várias vezes. O chamado plano 2010 do governo a partir de janeiro de 2001 incluía um superávit alvo em direção a 2010. O plano 2015 a partir de agosto de 2007 incluía uma faixa de superávit até 2010 e uma meta de pelo menos equilíbrio em 2011 a 2015. O programa de convergência para 2009 tinha uma meta de pelo menos equilíbrio em 2015, e no programa de convergência para 2011, o governo visa um déficit geral estrutural de menos de 1/2 por cento em 2015 e um orçamento estrutural equilibrado até 2020.

	<p>Nos termos do “pacto fiscal” assinado em 1º de março de 2012, o governo se compromete a adotar uma regra de equilíbrio orçamentário estrutural em sua Constituição ou em legislação durável, bem como um mecanismo de correção automática até 2014. O pacto fiscal foi ratificado em maio de 2012 e o governo incluiu uma regra de equilíbrio orçamentário estrutural e um mecanismo de correção na proposta de lei orçamentária em abril de 2012.</p> <p>Observação: país submetido a regras supranacionais da União Europeia (1992).</p>
Finlândia	<p>LE (desde 2011): Existe um compromisso político de alcançar uma redução substancial na proporção entre a dívida do governo central e o PIB até o final do mandato parlamentar (2015). Além disso, o governo está comprometido a fazer ajustes se a proporção dívida/PIB do governo central não estiver diminuindo ou se o déficit do governo central ultrapassar um por cento do PIB.</p> <p>LE (1995-2006): A dívida do governo central deve ser reduzida ao longo do período legislativo</p> <p>LD (desde 2003): A regra estabelece limites anuais para os gastos do governo ao longo dos mandatos de quatro anos do governo. Os limites são estabelecidos em termos reais para despesas primárias não cíclicas (cerca de 75% do total de gastos do governo central, cerca de 37% do total de gastos do governo geral).</p> <p>EO (desde 1999): Uma meta (regra) para o equilíbrio estrutural do governo central em vigor desde 1999. No entanto, durante o período de 2007 a 2011, o governo visava um superávit estrutural de um por cento do PIB potencial. Desvios cíclicos ou outras variações de curto prazo são permitidos, desde que não comprometam a redução da proporção da dívida do governo central. O déficit do governo central não deve exceder 2,5 por cento do PIB. Em fevereiro de 2009, o governo decidiu que poderia desviar temporariamente da meta de déficit do governo central se reformas estruturais fossem realizadas para melhorar as finanças do governo geral (a médio ou longo prazo). Desde 2011, uma meta (regra) para o equilíbrio nominal do governo central (déficit de um por cento).</p> <p>Nos termos do “pacto fiscal”, assinado em 1º de março de 2012, o governo se compromete a adotar uma regra de equilíbrio orçamentário estrutural em sua Constituição ou em legislação duradoura, bem como um mecanismo de correção automática até 2014.</p> <p>Observação: país submetido a regras supranacionais da união europeia (1992) e da zona do euro (1999).</p>
França	<p>RR (desde 2011): A Lei de Planejamento de Finanças Públicas de Vários Anos estabelece metas mínimas vinculativas para o impacto líquido de novas medidas de receita (€11 bilhões em 2011 e mais €3 bilhões em 2012, 2013 e 2014).</p> <p>RR (desde 2006): O governo central e a seguridade social devem definir antecipadamente a alocação de receitas fiscais superiores às esperadas.</p> <p>LD (desde 1998): Aumento alvo dos gastos em termos reais ou aumento alvo dos gastos excluindo pagamentos de juros e pensões em termos nominais. A disposição mais rigorosa se aplica.</p> <p>O projeto de Lei Orgânica, adotado em setembro de 2012, transpõe o “pacto fiscal”, assinado em 1º de março de 2012, e a regra de equilíbrio orçamentário estrutural para a legislação francesa.</p> <p>Observação: país submetido a regras supranacionais da União Europeia (1992) e da zona</p>

do euro (1999).

Hungria LD, EO (2010-2011): Em novembro de 2008, a Hungria adotou uma lei que previa uma regra de equilíbrio primário no orçamento e uma regra de dívida real que entrariam em vigor em 2012. As regras de transição EO e LD pediam uma redução do déficit orçamentário (em percentual do PIB) e limitavam o crescimento real das despesas em 2010 e 2011. Essas regras foram abandonadas com a Lei de Estabilidade Econômica (dezembro de 2011), que revogou a lei de responsabilidade fiscal de 2008.

EO (2004-2009): Meta de superávit primário no orçamento.

LD (a partir de 2016): A nova Constituição, adotada em abril de 2011 e vigente a partir de 2012, contém um capítulo separado de finanças públicas, renovando todo o sistema baseado em regras ao estabelecer um limite constitucional de dívida de 50 por cento do PIB. Vinculado a isso, uma disposição separada específica que, até que esse teto de dívida seja alcançado, o “estoque de dívida pública deve ser reduzido”. Detalhes desta regra de dívida foram especificados posteriormente na mencionada Lei de Estabilidade Econômica. A implementação da nova regra constitucional – exigindo uma redução da dívida pública a cada ano até que ela caia abaixo de 50 por cento do PIB – só entrará em vigor em 2016, e a redução da dívida é temporariamente suspensa quando o PIB real contrai.

O Conselho Fiscal, inicialmente estabelecido em 2009 para monitorar a implementação do BBR, foi significativamente enfraquecido após a reorganização de 2011, que reduziu seu orçamento e eliminou sua equipe dedicada.

Nos termos do “pacto fiscal”, o governo se compromete a adotar uma regra de equilíbrio orçamentário estrutural (déficit não excedendo 0,5 por cento do PIB) e um mecanismo de correção automática em sua Constituição ou legislação equivalente.

Observação: país submetido a regras supranacionais da União Europeia (2004).

Islândia LD (2004-2008): Regra de fato de despesas. Limite de crescimento real de despesas do governo central (2% para consumo público e 2,5% para transferências). Na prática, a regra fiscal serviu como um guia durante o período, embora em alguns anos esses limites tenham sido ultrapassados e foram descontinuados (após a crise bancária) a partir de 2009. Sob o Acordo Stand-By apoiado pelo FMI, as autoridades se comprometeram a atingir metas específicas de saldo primário em 2009-2011.

Japão LD (desde 2011): A Estratégia de Gerenciamento Fiscal em vigor desde 22 de junho de 2010 introduziu um Quadro Fiscal de Médio Prazo, incluindo um “Limite Global de Despesas” (o valor da Despesa da Conta Geral, excluindo pagamento de dívidas e juros, não deve exceder o do ano fiscal anterior). As despesas relacionadas à reconstrução serão gerenciadas separadamente de outras despesas, acompanhadas de seus recursos financeiros (corte de outras despesas, receitas não fiscais, incluindo vendas de ativos do governo, e receitas fiscais por meio de impostos especiais para reconstrução).

LD (2006-2008): Em 2006, o governo estabeleceu metas numéricas (decisão do gabinete) por categoria de gastos (por exemplo, investimento público, previdência social etc.). As metas de 2006 deveriam ser válidas até o ano fiscal de 2011 e, de fato, foram válidas para os orçamentos dos anos fiscais de 2007 e 2008. No entanto, as metas foram abandonadas para o ano fiscal de 2009 devido à crise.

EO (1998): A Lei de Reforma da Estrutura Fiscal foi adotada em 1997 e revogada no ano seguinte. A lei especificava a necessidade de reduzir o déficit geral do governo (excluindo

	<p>o Fundo de Seguridade Social) para não mais que três por cento do PIB e que os títulos do governo (JGB) não devem ser emitidos para gastos correntes.</p> <p>EO (desde 1947): Desde 1947, a Lei de Finanças Públicas (Artigo 4) incluiu uma regra de ouro pela qual as despesas correntes não devem exceder as receitas domésticas. Desde 1975, exceto no período de 1990-1993, o governo solicitou uma renúncia a essa regra.</p> <p>PAYGO (desde 2011): A Estratégia de Gerenciamento Fiscal introduzida em 2010 (com efeito a partir de 2011) uma regra de “pague conforme for usando”, o que implica que qualquer medida que envolva aumento de despesas ou redução de receitas precisa ser compensada por reduções permanentes nas despesas ou medidas permanentes de aumento de receitas. Como as regras de “pague conforme for usando” não estabelecem limites numéricos em grandes agregados orçamentários, geralmente são consideradas regras procedimentais e, portanto, não estão incluídas no conjunto de dados.</p>
Kosovo	<p>LE (desde 2010): Existe um limite de dívida de 40 por cento do PIB desde a adoção da Lei da Dívida Pública em 2010, mas não fornece orientações operacionais, uma vez que a taxa de endividamento está muito abaixo desse limite.</p> <p>LD (2006-2008): Teto de crescimento das despesas correntes de 0,5% ao ano em termos reais. Inicialmente, aplicava-se aos gastos totais; posteriormente, foi modificado para se aplicar aos gastos correntes, mas a regra não foi seguida. A partir de 2009, a regra estava formalmente em vigor apenas para municípios.</p>
Luxemburgo	<p>LE (desde 2004): A dívida do governo geral deve ser mantida em um nível substancialmente abaixo dos limites previstos no SGP¹⁸⁹.</p> <p>LE (1990-2003): O governo central deve manter a dívida pública em um nível baixo. Nova dívida pública pode ser emitida para financiar projetos de infraestrutura ferroviária (um híbrido entre uma regra de dívida e uma regra de ouro).</p> <p>LD (desde 1990): No decorrer do período legislativo (conforme acordo de coalizão), o crescimento dos gastos públicos é mantido em uma taxa compatível com as perspectivas de crescimento econômico de médio prazo, que são quantificadas. Desde 2010, a meta é trazer o crescimento dos gastos de volta às perspectivas de crescimento de médio prazo, uma vez que a resposta anticíclica à crise tenha sido eliminada.</p> <p>No âmbito do “pacto fiscal”, assinado em 1º de março de 2012, o governo se compromete a adotar uma regra de equilíbrio orçamentário estrutural em sua Constituição ou em legislação duradoura, bem como um mecanismo de correção automática até 2014.</p> <p>Observação: país submetido a regras supranacionais da União Europeia (1992) e da zona do euro (1999).</p>
Mongólia	País não incluído no estudo de 2012.
Namíbia	<p>LD (desde 2010): Níveis de despesas públicas abaixo de 30 por cento do PIB.</p> <p>LE (desde 2001): Razão entre a dívida pública e o PIB de 25 a 30 por cento anualmente.</p>

¹⁸⁹ O SGP (Stability and Growth Pact) é um conjunto de regras da União Europeia que visa promover a estabilidade econômica e fiscal entre os países membros.

Países Baixos (Holanda) LD (desde 1994): Tetos reais de despesas são fixados para a despesa total (abrangendo CG, saúde e seguridade social; cobrindo cerca de 90 por cento da despesa GG) e despesas setoriais para cada ano do mandato de quatro anos do governo. A cobertura de despesas foi alterada nos últimos anos: de 2007 a 2010, os pagamentos de juros foram excluídos; desde 2009, as despesas são definidas em termos líquidos, ou seja, despesas brutas menos receitas não fiscais, de 2009 a 2010, as despesas excluíram benefícios de desemprego e assistência social. Se houver previsão de excessos, o Ministro das Finanças propõe ação corretiva.

RR (desde 1994): No início do período eleitoral, a coalizão concorda sobre o desenvolvimento desejado da base tributária e das alíquotas de impostos. O caminho plurianual depende inteiramente do desenvolvimento econômico. Qualquer alívio fiscal adicional precisa ser compensado por meio de aumentos de impostos e vice-versa. Desde 2011 (com base no Acordo de Coalizão de setembro de 2010), algumas mudanças entraram em vigor: (i) uma margem de sinalização para o déficit governo geral de um por cento do desvio do PIB do caminho planejado foi adotada, acionando medidas adicionais de consolidação, (ii) a cobertura foi alterada como descrito acima, (iii) uma fórmula de ganhos inesperados para a receita foi adotada, exigindo o uso de 50 por cento para reduzir a dívida (aplica-se apenas quando a MTO foi alcançada e o saldo governo geral real mostra um excedente plurianual) e o restante para reduzir o ônus dos impostos e contribuições sociais. O Central Planning Bureau fornece as premissas macroeconômicas independentes. Nos termos do “pacto fiscal”, assinado em 1º de março de 2012, o governo se compromete a adotar uma regra de equilíbrio orçamentário estrutural em sua Constituição ou em legislação duradoura, bem como um mecanismo de correção automática até 2014.

Observação: país submetido a regras supranacionais da União europeia (1992) e da zona do euro (1999).

Peru EO (desde 2000): Teto para o déficit do setor público não financeiro. O teto foi estabelecido em 2,0 por cento do PIB para os anos de 2000 e 2003; 1,5 por cento do PIB para os anos de 2001 e 2004; e 1,0 por cento em 2002 e desde 2005.

LD (desde 2000): Teto real de crescimento para as despesas correntes de dois por cento (2000-2002), três por cento (2003-2008) e quatro por cento desde 2009.

A aplicação de qualquer uma das regras fiscais pode ser suspensa por até três anos quando (a) o PIB real está em declínio, com o teto para o déficit sendo elevado para 2,5 por cento do PIB, com uma redução anual mínima de 0,5 por cento do PIB até que o teto de um por cento para o déficit seja alcançado; e (b) em outras emergências declaradas pelo Congresso a pedido do Executivo. O Executivo deve especificar em seu pedido os tetos a serem aplicados durante o período de exceção para as regras de déficit e despesa, com a redução mínima anual de 0,5 por cento do PIB no déficit aplicando-se também nesse caso.

Polônia LD (desde 2011): Aumento global nos gastos discricionários do governo central e todos os gastos recém-aprovados não podem exceder um ponto percentual em termos reais (com base na inflação do IPC) (definido na Lei de Finanças Públicas como uma regra temporária, mas previsto para ser substituído por uma regra permanente assim que o procedimento de déficit excessivo for ab-rogado).

EO (2006-2007): Âncora nominal de quatro anos de déficit de 30 bilhões de PLN para o orçamento do CG. A Lei de Finanças Públicas (PFA) exige que os governos locais tenham um orçamento corrente equilibrado a partir de 2011.

LE (desde 1999): Limite de dívida para o GG de 60 por cento do PIB, estabelecido na Constituição e na Lei de Finanças Públicas. Esta última inclui gatilhos para ações

corretivas quando a taxa de endividamento atinge os patamares de 50, 55 e 60 por cento do PIB.

Nos termos do “pacto fiscal” assinado em 1º de março de 2012, o governo se compromete a adotar uma regra de equilíbrio orçamentário estrutural em sua Constituição ou em legislação duradoura, bem como um mecanismo de correção automática.

Observação: país submetido a regras supranacionais da União europeia (2004).

Rússia EO (2007-08): O arcabouço fiscal legal da Rússia depende do equilíbrio não petrolífero como um indicador fiscal-chave. O orçamento inclui uma meta de déficit não petrolífero de longo prazo de 4,7 por cento do PIB. Isso foi suspenso em abril de 2009 como resultado da crise financeira global até o final de 2014.

Espanha A Emenda Constitucional do Orçamento Equilibrado (setembro de 2011) e a nova Lei Orgânica do Orçamento introduziram novas regras de déficit estrutural, dívida e despesas.

LD (desde 2011): O crescimento nominal das despesas para governos central e locais não deve exceder o crescimento nominal do PIB de médio prazo da Espanha. Juros e despesas não discricionários como benefícios de desemprego estão excluídos.

EO (a partir de 2020): Déficits estruturais para governo central e governo regional não podem exceder limites estabelecidos pela UE; orçamentos equilibrados para governo local; as regras entram em vigor a partir de 2020 (emenda constitucional de setembro de 2011).

EO (2006-2011): Os objetivos orçamentários levam em conta o ciclo econômico, com o governo determinando um limite inferior e superior de crescimento real do PIB. Em condições “normais” (crescimento do PIB entre o limite inferior e superior), orçamento equilibrado. Em tempos econômicos fracos (atualmente abaixo de dois por cento de crescimento do PIB), o déficit total não deve exceder um por cento do PIB (dois por cento em 2007-2009). Em tempos econômicos fortes (crescimento do PIB acima de três por cento), o orçamento deve estar em superávit. Além disso, é permitido um déficit de até 0,5 por cento do PIB para financiar investimentos públicos sob certas condições. Déficits orçamentários excepcionais devem ser justificados (por exemplo, desastres naturais, desaceleração excepcional etc.) e acompanhados de um plano financeiro de médio prazo para corrigir a situação nos próximos três anos fiscais. No caso do governo central, este plano deve ser submetido ao parlamento. No caso das Comunidades Autônomas, o plano deve ser submetido ao CPFF. As cláusulas de “circunstâncias excepcionais” e “condições especiais” foram ativadas em 2008, e a disposição de apresentar planos para correção dentro de três anos foi suspensa sem um prazo específico.

EO (2003-05): Em condições econômicas “normais”, orçamento equilibrado, incorporado em um quadro fiscal de médio prazo (três anos, mas não vinculativo) consistente com o Programa de Estabilidade da UE.

LE (desde 2020): Não superior a 60 por cento do PIB, com efeito a partir de 2020 (emenda constitucional de setembro de 2011).

Observação: país submetido a regras supranacionais da União Europeia (1992) e da zona do euro (1999).

Suécia	<p>EO (desde 2000): Uma meta de superávit para o governo geral ao longo do ciclo econômico. De 2000 a 2007, a meta de superávit era de dois por cento do PIB. Desde 2007, é de um por cento do PIB. O cumprimento é medido por vários indicadores sem um esquema claro de ponderação (eles incluem a média do saldo do governo geral desde a adoção da meta, uma média móvel de sete anos e o saldo estrutural anual).</p> <p>LD (desde 1997): Limite nominal de despesas para governo central e sistema de pensões estabelecido para um período de três anos, com o ano mais distante adicionado anualmente. Os limites não podem ser ajustados, exceto por questões técnicas. Uma margem orçamentária é utilizada como um buffer. As despesas com juros são excluídas do limite. O Conselho Independente de Política Fiscal foi criado em 2007.</p> <p>Nos termos do “pacto fiscal”, assinado em 1º de março de 2012, o governo se compromete a adotar uma regra de equilíbrio orçamentário estrutural em sua Constituição ou em legislação duradoura, bem como um mecanismo de correção automática.</p> <p>Observação: país submetido a regras supranacionais da União Europeia (1995).</p>
Estados Unidos	<p>EO (desde 2011): Em agosto de 2011, o Congresso promulgou limites para gastos discricionários, com previsão de economizar cerca de US\$ 900 bilhões ao longo da próxima década. Se o Congresso não tomar medidas legislativas, cortes adicionais automáticos nos gastos (conhecidos como sequestro) estão programados para entrar em vigor a partir de janeiro de 2013, gerando economia de US\$ 1,2 trilhão ao longo de uma década, com metade proveniente dos gastos com defesa e a outra metade de programas domésticos, excluindo Seguridade Social, <i>Medicaid</i>, partes do <i>Medicare</i> e determinados outros programas de benefícios.</p> <p>EO (1990-2002): Limite anual de apropriações adotado sob a Lei de Controle Orçamentário (BEA) de 1990 para gastos discricionários (permitido expirar no final do ano fiscal de 2002). A regra não foi seguida a partir de 1998, durante os grandes superávits orçamentários.</p> <p>EO (1986-1990): O projeto de lei Gramm-Rudman-Hollings (GRH), aprovado no final de 1985, especificava uma série de metas anuais de déficit, com um orçamento equilibrado a ser alcançado em 1991. A meta de orçamento equilibrado foi antecipada em 1987 para 1993. Se a política legislativa fosse projetada para ultrapassar a meta de déficit, um processo automático de “sequestro” (ou seja, um processo de aplicação) seria acionado (este último processo foi modificado em 1987 após a primeira versão do GRH ter sido considerada inconstitucional pela Suprema Corte).</p> <p>PAYGO (1990-2002): A regra PAYGO foi adotada sob a Lei de Controle Orçamentário e com possibilidade de expirar no final do ano fiscal de 2002. A regra se aplicava a mudanças recém-legisladas em gastos com benefícios ou impostos, ou seja, uma nova proposta deve ser neutra em termos orçamentários.</p> <p>PAYGO (desde 2010): A Lei Estatutária de Pay-As-You-Go de 2010 estipula que políticas que aumentam o déficit devem ser financiadas por outras medidas ao longo de um período de tempo especificado. No entanto, alguns programas foram isentos (por exemplo, legislação com designação de “emergência”, Seguridade Social e os cortes de impostos de Bush para a classe média). As regras de “pague conforme for usando” foram usadas para garantir a conformidade de medidas adicionais com a neutralidade orçamentária. Como elas não estabelecem limites numéricos para grandes agregados orçamentários, geralmente</p>

são consideradas regras processuais e, portanto, não estão incluídas na codificação deste conjunto de dados.

Fonte: BUDINA, Nina; KINDA, Tidiane; SCHAECHTER, Andrea; WEBER, Anke (2012)¹⁹⁰

¹⁹⁰ Em 2017 foi lançado um novo estudo que atualizou os dados de 2012 e avançou para pesquisar as regras fiscais de outros países: Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset. **International Monetary Fund Working Paper**, mar. 2017. Disponível em: <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/fiscal%20rules%20at%20a%20glance%20-%20background%20paper.pdf>. Acesso em: 3 maio 2024. Nesta oportunidade, optou-se por utilizar as informações do documento de 2012, já que em 2017 a PEC já estava aprovada.

