



FACULDADE BAIANA DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

LUIZA MARCELA TENÓRIO DE DEUS FARIA

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA EC N. 95 DO TETO DE
GASTOS À LUZ DA TEORIA DO ESTADO DE EXCEÇÃO EM
GIORGIO AGAMBEN**

Salvador
2020

LUIZA MARCELA TENÓRIO DE DEUS FARIA

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA EC N. 95 DO TETO DE
GASTOS À LUZ DA TEORIA DO ESTADO DE EXCEÇÃO EM
GIORGIO AGAMBEN**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Gabriel Dias Marques da Cruz.

Salvador
2020

TERMO DE APROVAÇÃO

LUIZA MARCELA TENÓRIO DE DEUS FARIA

A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA EC N. 95 DO TETO DE GASTOS À LUZ DA TEORIA DO ESTADO DE EXCEÇÃO EM GIORGIO AGAMBEN

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito,
Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, ____ / ____ / 2020.

Dedicado ao meu avô, Luiz de Deus, por ser para mim um exemplo de homem político honroso e honesto. Por ser o motivo de me fazer acreditar que a política brasileira também é exercida por homens de bons princípios e valores sociais e humanos. Por fim, por não me deixar desistir de seguir a luta pelo bem maior da nossa população.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por todo o amparo emocional, bênçãos e livramentos concretizados em minha vida. Sou extremamente grata ao meu grande Deus que me acompanhou dia a dia nesta trajetória cheia de desafios. Obrigada, meu Deus, por todos os sinais de luz a mim enviados. Obrigada, meu Senhor, por toda a força a mim concedida até o fim de mais uma etapa.

Em seguida, toda a minha gratidão aos meus queridos pais, Luiz Humberto e Carlina, que não mensuram esforços para me ver crescer, seja dentro da minha profissão, seja nas minhas relações interpessoais. Obrigada por nunca hesitarem me proporcionar as melhores experiências vividas em minha vida. Obrigada por sempre apoiarem os meus mais novos e criativos projetos. E por nunca duvidarem ou desacreditarem de mim, tendo em vista sabem que juntos venceremos todos os obstáculos do caminho.

É necessário ainda, agradecer a todas aquelas que me deram um grande suporte, bem como muitos estímulos motivacionais nesta caminhada. Agradeço à minha avó Didi, por incansavelmente orar por mim, e sempre me guiar pelo caminho da luz e do bem. Agradeço às minhas tias, Flávia Maria, Maria do Carmo e Maria Helena. E mais, obrigada minha segunda mãe, Lúcia, por todo o cuidado, amor e dedicação. Por jamais ter permitido que eu me sentisse sozinha ao longo de toda a minha batalha diária longe de casa e dos meus familiares. Obrigada, mulheres incríveis, por serem o meu porto seguro e meus exemplos de força e persistência.

Toda a minha gratidão ao meu parceiro de vida e grande amor, Celso Miranda. Obrigada por não ter se feito ausente todos estes anos. Obrigada, hoje e sempre, por seu amor genuíno, seu respeito e admiração.

Por fim, os meus mais sinceros e profundos agradecimentos, ao meu professor e orientador, Gabriel Marques. Obrigada por toda a sua generosidade ao dividir tanto conhecimento ao longo desta jornada. Obrigada por tanto amor e dedicação exclusiva ao magistério. A minha gratidão ao poder aprender a defender a nossa Constituição Federal e trilhar este percurso de grande valia com a sua inestimável contribuição é imensurável.

“De tanto ver triunfar as nulidades; de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça. De tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar-se da virtude, a rir-se da honra e a ter vergonha de ser honesto.”

Rui Barbosa

RESUMO

A pesquisa tem como objetivo verificar a (in)constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 95/2016, limitadora dos investimentos públicos da União por vinte exercícios financeiros, responsável por fixar o teto de aumento das despesas primárias em percentual, em conformidade com a variação dos índices inflacionários apurados no ano anterior. Vale ressaltar, a relevância do tema, uma vez que a instituição e os efeitos do Novo Regime Fiscal produziram intensos protestos e debates por considerável parcela da sociedade civil brasileira. Para tanto, o presente trabalho estrutura-se em três partes. A primeira de caráter elucidativo, expõe o conturbado cenário político-econômico do Brasil que fora capaz de impulsionar o Estado a instituir a Emenda Constitucional 95, bem como cumpre o respectivo capítulo apresentar as divergências e opiniões favoráveis e contrárias à medida adotada pela EC nº 95/2016. A segunda parte delinea o Estado de Exceção Econômico, assim como o Estado Democrático de Direito, destacando as evidências presentes na EC 95 aptas a configurá-la como um ato desconstituinte, eis que é ilegítima e contraria os compromissos sociais, econômicos e culturais firmados pelo Estado Democrático de Direito estruturado pela Constituição Federal de 1988. Na terceira e última são analisadas as sete Ações Diretas de Inconstitucionalidade já ajuizadas em face da Emenda Constitucional nº 95, bem como são examinados os argumentos à luz da doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Destarte, fora possível concluir que, a Emenda supramencionada, a qual, implementou o Novo Regime Fiscal, viola cláusulas imodificáveis, e suas potenciais implicações para o desenvolvimento econômico e social do Brasil opõe-se a direitos fundamentais e princípios soberanos da Carta Magna.

Palavras-chave: Emenda Constitucional 95/2016; Novo Regime Fiscal; Estado de Exceção; Ação Direta de Constitucionalidade.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AJUFE – Associação dos Juízes Federais do Brasil

AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros

ANAMATRA – Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho

ANPR – Associação Nacional dos Procuradores da República

ANPT – Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho

CF – Constituição Federal da República

CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CONAMP – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio Econômico

DPE – Defensoria Pública do Estado

DPU – Defensoria Pública da União

EC – Emenda Constitucional

FCO – Fundo Constitucional de Financiamento Centro-Oeste

FENASEPE - Federação Nacional de Servidores dos Estados e do Distrito Federal

FMI – Fundo Monetário Internacional

FPE – Fundo Perpétuo da Educação

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FNO – Fundo Constitucional do Norte

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de

Valorização dos Profissionais da Educação Básica

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MS – Mandado de Segurança

NRF – Novo Regime Fiscal

PDT – Partido Democrático dos Trabalhista

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PIB – Produto Interno Bruto

PIDESC - Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PLC – Projeto de Lei Complementar

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

RCL – Receita Corrente Líquida

RE – Recurso Extraordinário

SEAE – Secretária de Acompanhamento Econômico

STF – Supremo Tribunal Federal

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO X O ESTADO DE EXCEÇÃO ECONÔMICO	14
2.1 DA ESTRUTURA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	16
2.2 DO ESTADO DE EXCEÇÃO SEGUNDO GIORGIO AGAMBEN	20
2.3 DO ESTADO DE EXCEÇÃO NA DEMOCRACIA BRASILEIRA	25
3 O NOVO REGIME FISCAL: UMA REFLEXÃO PRETÉRITA DO CONTEXTO SOCIAL E ECONÔMICO DO PAÍS	31
3.1 O CENÁRIO SOCIOPOLÍTICO NACIONAL IMPULSIONADOR DA CRIAÇÃO DA PEC 241	32
3.2 ELUCIDAÇÕES SOBRE O CARÁTER MATERIAL E TEMPORAL DA CONHECIDA PEC DO TETO DE GASTOS	38
3.3 ARGUMENTAÇÃO FAVORÁVEL E CONTRÁRIA: O DEBATE LEGISLATIVO TRAVADO NO CONGRESSO NACIONAL	43
3.3.1 Pontos positivos	44
3.3.2 Pontos negativos	48
4 A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO NOVO REGIME FISCAL	54
4.1 NOVO REGIME FISCAL E A ALEGADA VIOLAÇÃO À AUTONOMIA ORÇAMENTÁRIA	55
4.2 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 E O RESPEITO ÀS CLÁUSULAS PÉTREAS	57
4.2.1 A violação ao princípio da separação dos Poderes	59
4.2.2 A violação ao princípio da segurança jurídica	63
4.2.3 A violação ao voto direto, secreto, universal e periódico	65
4.2.4 A violação ao princípio da vedação ao retrocesso social	66
4.2.5 Violação ao princípio democrático	71
4.3 AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE AJUIZADAS EM FACE DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95, de 2016	72
4.3.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade 5633	73

4.3.2 Ação Direta de Inconstitucionalidade 5643	75
4.3.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade 5655	77
4.3.4 Ação Direta de Inconstitucionalidade 5658	77
4.3.5 Ação Direta de Inconstitucionalidade 5680	78
4.3.6 Ação Direta de Inconstitucionalidade 5715 e 5734	79
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
REFERÊNCIAS	84

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa analisar o cenário social, político e econômico do Brasil no momento em que fora suscitada e discutida a aprovação da Emenda Constitucional (EC) 95/2016, bem como o desenrolar do processo legislativo que autorizou a vigência do correspondente texto constitucional no ordenamento jurídico pátrio. Sendo assim, é também objetivo da respectiva pesquisa discutir a possível ideia atual de valorização da teoria do estado de exceção econômico à luz do Novo Regime Fiscal instituído pela EC 95/2016, uma vez que o mesmo mitiga as garantias fundamentais e os ideais do Estado Democrático de Direito, ou melhor, através da Emenda fora atendido o grupo que é favorável à redução do endividamento público e ao estímulo dos negócios privados, ainda que isto representasse uma diminuição na atuação do Estado e, conseqüentemente, uma limitação no atendimento às necessidades da população.

Por seu turno, tem-se por objetivo analisar as críticas comumente apresentadas ao instrumento central da política de reequilíbrio fiscal do Governo Federal, qual seja, a Emenda Constitucional nº 95/2016.

Ademais, cumpre elucidar o conceito de Estado de Exceção sob a ótica de Giorgio Agamben, qual seja, uma situação oposta ao Estado democrático de direito, decretada pelas autoridades em situações de emergência nacional, tais como agressão efetiva por forças estrangeiras, grave ameaça à ordem constitucional democrática ou calamidade pública, isto é, trata-se de uma situação temporária de restrição de direitos e concentração de poderes que, durante sua vigência, aproxima um Estado sob regime democrático do autoritarismo.

Por sua vez, é mister esclarecer as determinações elencadas no Novo Regime fiscal, tendo em vista que a Emenda Constitucional 95 suspende por vinte exercícios financeiros a garantia adequada de direitos constitucionais, visto que limita o investimento em áreas de atuação estatal apenas ao índice da inflação, ignorando, dessa feita, a real necessidade dos referidos ramos fundamentais.

Assim, visa a respectiva pesquisa analisar a instituição e concepção do Novo Regime Fiscal (NRF) para o enfretamento da crise financeira do país, que é a de uma rota dita temporária e paralela, ou seja, exceção à regra geral em relação ao

texto permanente da Constituição de 1988, uma vez que o risco reside no fato de uma regra de exceção com pretensão de validade de vinte anos, tenda paulatinamente a ser tornar a nova regra permanente.

Com efeito, é pertinente a realização da crítica referente ao ideal defendido na referida emenda constitucional, já que os parlamentares em defesa da sua aprovação justificaram tal necessidade de criação nos termos previstos, como a solução mágica da acentuada crise econômica que o país estava inserido, assim como a solução para a má gestão dos recursos públicos de consecutivas administrações. Entretanto, foram ignoradas as drásticas repercussões que as limitações ao orçamento público destinado à efetivação e prestação de serviços públicos essenciais gerariam à sociedade.

O respectivo trabalho entende ser de suma importância o debate sobre as consequências geradas pela implementação de uma nova EC no ordenamento jurídico, visto que os conteúdos e comandos previstos na Carta Magna influem direta ou indiretamente as relações humanas. Por seu turno, o texto da mencionada emenda não coaduna com os princípios da ordem financeira do Brasil e deveres fundamentais do Estado brasileiro, vislumbrados a partir da sua perspectiva de prestador de serviços públicos.

Desse modo, é juridicamente importante a realização da pesquisa aprofundada que visa analisar minuciosamente a desarmonia entre o referido diploma constitucional e os princípios norteadores da ideal gestão dos gastos e recursos públicos.

Em sequência, é facilmente percebida a relevância da discussão do respectivo tema elegido em que pese a contribuição social pretendida, haja vista a matéria da Emenda Constitucional nº 95/2016 do teto de gastos infere drasticamente na qualidade dos serviços públicos a serem prestados à sociedade futuramente.

Assim, a EC nº 95/2016 restringirá ainda mais o acesso aos serviços públicos essenciais, bem como os tornarão mais defasados e deficitários, prejudicando, dessa feita, em larga escala uma grande parcela da sociedade brasileira que necessita amplamente da proteção do Estado e que faz uso exclusivo dos serviços públicos a ela disponibilizados, não sendo prevalente a discussão sobre a qualidade do serviço fornecido, visto que é esta a sua única opção. Portanto, configura-se um absurdo ainda maior aceitar a aplicabilidade de um dispositivo legal que venha

maximizar o prejuízo suportado por parte da população que sofre cotidianamente e exaustivamente com a precariedade dos serviços públicos já postos, assim como a inefetividade dos seus direitos fundamentais.

Destarte, ao final, cumpre realizar análise referente à inconstitucionalidade da referida emenda, tendo em vista o procedimento de emenda à Constituição é unificado em assentimento com o disposto no art. 60 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), sob pena de incorrer em vício insanável.

Sob este prisma, será analisada a eficácia jurídica da Emenda Constitucional nº 95/2016, haja vista, a existência de sete Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal questionando o texto da supradita emenda, com fito de obter a declaração de sua inconstitucionalidade.

A partir disso, o presente trabalho é embasado em pesquisa bibliográfica elaborada a partir de material já publicado, tais como textos jurídicos, a legislação e trabalhos científicos de autores pesquisadores, principalmente do Direito Constitucional. Por fim, os problemas são abordados de maneira qualitativa, visto que é embasado em uma linha investigativa, trazendo a construção de hipóteses que deverão ser interpretadas pelos materiais supracitados, por meio no método hipotético dedutivo.

2 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO X O ESTADO DE EXCEÇÃO ECONÔMICO

Segundo Gilberto Bercovici (2006, p. 95), o núcleo do sistema político democrático está na normalidade e na sua continuidade. Cumpre ao autor elucidar que os tempos atuais não são de normalidade, tendo em vista a existência de um estado de exceção econômico permanente a que está submetida a periferia do capitalismo.

No passado, as leis de emergência interferiam nas liberdades políticas e econômicas, em especial o direito de propriedade (ROSSITER, 2002, p. 9-10), isto é, o bem-estar coletivo era mais protegido em detrimento aos direitos individuais que, por sua vez, eram limitados. No entanto, atualmente, a utilização dos poderes de emergência é caracterizada por restringir os direitos da população em geral, visando garantir a propriedade e a acumulação capitalista (BERCOVICI, 2006, p. 97).

Na descrição de Luís Fiori (2001, p. 133-137), a nova geopolítica monetária e a concentração dos centros de decisão sobre investimentos tornam a sua capacidade de retaliação econômica o fundamento último da soberania no que lhe concerne às políticas econômicas dos Estados periféricos. No médio e no longo prazo será gerada a deslegitimação democrática, o esfacelamento do Estado e formas cada vez mais sofisticadas de autoritarismo.

Para mais, com a globalização, a instabilidade econômica se intensificou e a busca aos poderes de emergência para sanar as crises econômicas passou a ser muito mais recorrido, com a permanência do estado de emergência econômico. (SCHEUERMAN, 2000, p. 1891-1894)

Na visão de Giorgio Agamben (1995, p. 39), o processo de rompimento com o antigo *nomos da Terra* arrasta à ruína o sistema de limitações recíprocas e das regras do sistema internacional de Estados. Segundo o filósofo italiano, o fundamento obscuro desse afastamento é a exceção soberana, uma vez que a ocorrência da irrupção do estado de exceção para fora de seus limites é frequente e constante.

O estado de exceção está se instaurando por toda a parte, com forte tendência de se confundir com o ordenamento normal, no qual, novamente, torna tudo possível. Desta forma, o estado de exceção está se transformando em uma estrutura jurídico-

política permanente com a dissolução do Estado. Para Agamben (1995, p. 43-45), é o anúncio do novo nomos da Terra, que tenderá a se disseminar por todo o planeta.

Com efeito, o estado de espírito ou necessidade democrática é marcado pela década de 1950, tendo em vista o período de finalização do regime totalitário na Alemanha e a total rendição do Japão alinhado (MARTINEZ; SCHERCH, 2018, p. 6). Todavia, os regimes totalitários no espectro mundial não se findaram igualmente. Assim sendo, para Celso Bastos (2001, p. 164-165), o processo de democratização se inicia no século XX:

Desencadeia-se, então, um processo de democratização do Estado; os movimentos políticos do final do século XIX, início do XX, transformam o velho e formal Estado de Direito num Estado Democrático, onde além da mera submissão à lei deveria haver a submissão à vontade popular e aos fins propostos pelos cidadãos. Assim, o conceito de Estado Democrático não é um conceito formal, técnico, onde se dispõe um conjunto de regras relativas à escolha dos dirigentes políticos. A democracia, pelo contrário, é algo dinâmico, em constante aperfeiçoamento, sendo válido dizer que nunca foi plenamente alcançada. Diferentemente do Estado de Direito — que, no dizer de Otto Mayer, é o direito administrativo bem ordenado — no Estado Democrático importa saber a que normas o Estado e o próprio cidadão estão submetidos.

É bem verdade que, a Constituição de Weimar já representava parte do resultado do processo de democratização do direito político, contudo, deve ser frisado que a democracia plebiscitária atualmente compreendida e praticada é proveniente do fim dos Estados Autocráticos da Segunda Guerra Mundial, bem como do revigoramento das instituições políticas populares. (MARTINEZ; SCHERCH, 2018, p. 6)

Dessa feita, a democracia plebiscitária de cunho popular, ou melhor, o Estado Democrático de Direito surge em evidência ao fim da Segunda Guerra, como correção às atrocidades cometidas em nome do povo e dever de asseverar a constitucionalização de novos direitos.

Ademais, diante lembranças do nazifascismo, torna-se compreensível o excesso de cuidado em relação aos regimes de exceção presente na Constituição Federal de 1946, seja no artigo 89, III, que punia diretamente o Presidente da República imputando crime de responsabilidade, seja no artigo 114, §13: “É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer Partido Político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem”. (MARTINEZ; SCHERCH, 2018, p. 7)

Dessarte, perante os ciclos de autoritarismo e democracia revela-se a coexistência da excepcionalidade no processo de formação histórica do próprio constitucionalismo brasileiro. Sendo assim, dotado desse convívio, a promulgação de uma Constituição que possibilitasse, não obstante de forma genérica, compor as questões fora do alcance normativo, de maneira a evitar o enfraquecimento das instituições públicas, as fragilidades dos Poderes Públicos, bem como a limitação dos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos e da coletividade (NOGUEIRA JÚNIOR).

2.1 DA ESTRUTURA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O Estado democrático de Direito representa a conciliação do Estado democrático com o Estado de Direito, entretanto, não consiste apenas na reunião formal dos elementos destas duas classificações de Estado, pois, em verdade, é revelado um conceito novo que incorpora os princípios daqueles dois supracitados conceitos. (SILVA, 1988, p. 15)

O Estado de Direito era um conceito tipicamente liberal, constituindo uma das garantias das constituições liberais burguesas. O seu objetivo primordial era asseverar o princípio da legalidade, ou seja, toda atividade estatal devia se submeter à lei. Foram suas características basilares: a) submissão ao império da lei; b) divisão de poderes, a fim de preservar a independência e harmonia os poderes legislativo, executivo e judiciário; c) enunciado e garantia dos direitos individuais. Assim, tais requisitos permanecem sendo postulados elementares do Estado de Direito, configurando uma grande conquista da civilização liberal. (SILVA, 1988, p. 16)

De acordo com Carl Schmitt (*apud* SILVA, 1988, p. 16), a expressão “Estado de Direito” pode ter variados significados como a própria palavra “Direito” e, portanto, atribuir demais organizações quanto aquelas a que se aplica a palavra “Estado”.

Por outro lado, se apenas conceber o Direito como um conjunto de normas estabelecidas pelo legislativo, o Estado de Direito passa a ser Estado de legalidade, ou Estado legislativo, o que caracteriza uma redução deformante do Estado de Direito. (SCHMITT *apud* SILVA, 1988, p. 16)

Para Kelsen (*apud* SILVA, 1988, p. 17), Estado e Direito são conceitos idênticos, o que por sua vez, colaborou de igual modo, para desconstruir o conceito de Estado de Direito, na medida em que ele confunde Estado e ordem jurídica, desse modo, todo Estado, para ele, há de ser Estado de Direito. Com efeito, tal conceito tem todo o seu desprezo, uma vez que todo Estado acaba sendo Estado de Direito, ainda que seja ditatorial. Em verdade, o supradito conceito destrói qualquer ideia de Estado de Direito, visto que converte o Estado de Direito em mero Estado legal (SILVA, 1988, p. 18).

Em sequência, movimentos sociais do século passado, bem como deste desvelaram a insuficiência das liberdades burguesas, permitindo que se tivesse consciência da necessidade da justiça social, uma vez que o individualismo, o abstencionismo ou neutralismo do Estado liberal provocaram imensas injustiças. (SILVA, 1988, p. 18)

Nesse sentido, Lucas Verdu (1975, p. 94) acrescenta:

Mas o Estado de Direito, que já não poderia justificar-se como liberal, necessitou, para enfrentar a maré social, despojar-se de sua neutralidade, integrar, em seu seio, a sociedade, sem renunciar ao primado do Direito. O Estado de Direito, na atualidade, deixou de ser formal, neutro e individualista para transformar-se em Estado material de Direito, enquanto adota uma dogmática e pretende realizar a justiça social.

O propósito a ser alcançado pelo Estado social de Direito era de compatibilizar, em um mesmo sistema, dois elementos, quais sejam: o capitalismo, como forma de produção, e a consecução do bem-estar geral, servindo assim, de base ao neocapitalismo típico do *Welfare State*. (DÍAZ, 1973, p. 106)

Contudo, Elias Díaz (1973, p.70), ainda que reconheça a relevância histórica do Estado social de Direito, não deixa de rememorar a suspeita em relação a “saber se até que ponto o neocapitalismo do Estado social de Direito não estaria em verdade escondendo uma forma muito mais matizada e sutil de ditadura do capital, isto é, algo que em essência poderia denominar-se, fascismo.

À vista disso, o Estado democrático se funda no princípio da soberania popular, ou seja é imposta a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação esta que não é exaurida com a simples formação das instituições representativas, que constituem um nível de evolução do Estado democrático, entretanto, não representa o seu completo desenvolvimento. (CROSA *apud* SILVA, 1988, p. 20)

É exigência em um Estado democrático de Direito que a Constituição possua como pressuposto inevitável a normalidade do *status* social e da ordem jurídica, visto que faz parte da função imperiosa exercida pelo Estado em regular as variadas questões sociais e econômicas, mantendo o adequado funcionamento das instituições organizacionais estatais e resguardando a soberania nacional, bem como a aplicabilidade dos direitos fundamentais. (NOGUEIRA JÚNIOR)

Com efeito, após a conquista da supramencionada “situação organizacional normal”, faz-se imprescindível a continuidade do sistema político atingido, pois a linearidade, assim como a não interferência na ordem constitucional vigente possibilitam o desenvolvimento eficaz e pleno dos institutos democráticos nacionais, resultando em inegável avanço nos diversos campos sociais e econômicos do Estado. (NOGUEIRA JÚNIOR)

Por fim, é possível concluir que o Estado democrático de Direito se origina na concepção do Estado de legitimidade justa, ou Estado de Justiça material, fundante de uma sociedade democrática, qual seja a que se instale um processo de efetiva incorporação de todo o povo nos mecanismos de controle das decisões, e de sua real participação nos rendimentos da produção. (DÍAZ, 1973, p. 139-141)

A Constituição Federal de 1988, fomento do quadro de instituição e jurídico do Estado Democrático de Direito Social, obteve uma constitucionalização gradual dos direitos fundamentais, das garantias democráticas e das liberdades públicas (MARTINEZ; SCHERCH, 2018, p. 7). Para Paulo Napoleão Nogueira da Silva (2002, p. 28) trata-se de controlar o livre arbítrio do Governo ou abuso de poder:

O “Estado Democrático de Direito” ao qual alude a Constituição Federal brasileira, assim, é algo mais do que o simples “Estado Democrático”; destina-se a limitar o poder político, tornar em qualquer hipótese garantido o exercício dos direitos substanciais que consagra a todos os membros da sociedade, a tornar impossível o arbítrio governamental, e a tornar-se – tanto quanto possível, antecipadamente – previsíveis quaisquer consequências do exercício do seu poder pelos cidadãos, assim como as consequências dos atos do Poder Público genericamente considerado.

Nesse passo, tecnicamente existiria um “modelo-jurídico-estatal” menos dogmático e mais justo, ou melhor, o perfil de um Estado que utilizasse a dogmática a serviço da justiça social (MARTINEZ; SCHERCH, 2018, p. 7). Assim, José Afonso da Silva (2005, p. 115), ressalta que:

Mas, o Estado de Direito, que já não poderia justificar-se como liberal, necessitou, para enfrentar a maré social, despojar-se de sua neutralidade,

integrar, em seu seio, a sociedade, sem renunciar ao primado do Direito. O Estado de Direito, na atualidade, deixou de ser formal, neutro e individualista, para transformar-se em Estado material de Direito, enquanto adota uma dogmática e pretende realizar a justiça social.

A Constituição Federal de 1988 se propõe a enfrentar o desafio de aprimorar o ideal de superação do Estado Liberal para o Estado Social, ou melhor, a proposta é a busca pelo Estado de Direito substancial, pautado na força dos valores sociais e solidários. (MARTINEZ; SCHERCH, 2018, p. 8)

A expressão Estado de Direito já possui uma conotação democratizante, no entanto, para excluir o sentido liberal burguês individualista, visando qualificar a palavra Direito com o caráter social e concretização dos direitos fundamentais, com o que se definiria uma concepção jurídica mais progressista e aberta, é adequado então, no lugar de Estado social de Direito, utilizaríamos a expressão Estado de Direito Social (SILVA, 2005, p. 116-117). Assim, o Estado precisa assumir com clareza o seu verdadeiro retrato democrático, a fim de que seja inserido na Constituição como valor substancial a representação do povo e suas necessidades no espaço público, uma vez que não se deve pautar-se apenas na legalidade estrita, mas conferir o sentido transformador das leis, em busca pelo Estado de Direito substancial:

É precisamente no Estado Democrático de Direito que se ressalta a relevância da lei, pois ele não pode ficar limitado a um conceito de lei, como o que imperou no Estado de Direito Clássico. Pois ele tem que estar em condições de realizar, mediante lei, intervenções que impliquem diretamente uma alteração na situação da comunidade. Significa dizer: a lei não deve ficar numa esfera puramente normativa, não pode ser apenas lei de arbitragem, pois precisa influir na realidade social. E se a Constituição se abre para as transformações políticas, econômicas e sociais que a sociedade brasileira requer, a lei se elevará de importância, na medida em que, sendo fundamental expressão do direito positivo, caracteriza-se como desdobramento necessário do conteúdo da Constituição e aí exerce função transformadora da sociedade, impondo mudanças sociais democráticas. (SILVA, 2005, p. 121)

A nossa Constituição emprega a expressão “democrático” a fim de qualificar o Estado, uma vez que irradia os valores da democracia sobre todos os elementos constitutivos, bem como sobre a ordem jurídica. Ademais, o Direito protegido por esses valores, se enriquece do sentir popular, de modo que terá que ajustar-se ao interesse coletivo. (SILVA, 1988, p. 21)

A Constituição Federal de 1988 abre perspectivas de realização social aprofundada por intermédio da prática dos direitos sociais que a mesma inscreve, assim como pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania, haja vista possibilita a

concretização das exigências de um Estado de justiça social fundado na dignidade da pessoa humana. (SILVA, 1988, p. 22)

Por sua vez, o princípio da legalidade é também um princípio basilar do Estado democrático de Direito. No entanto, tal subordinação ao império da lei, mas da lei que realize o princípio da igualdade e da justiça não pela generalidade, mas em especial, pela busca da igualização das condições dos socialmente desiguais. (SILVA, 1988, p. 23)

Assim, a lei no Estado democrático de Direito não deve permanecer numa esfera exclusivamente normativa, não pode ser apenas a lei de arbitragem, como imperou no Estado de Direito clássico, visto que ele precisa estar em condições de realizar, mediante a lei, intervenções que impliquem diretamente uma mudança na realidade da comunidade, abrindo-se para as transformações políticas, econômicas e sociais que a sociedade brasileira requer. (SILVA, 1988, p. 23)

2.2 DO ESTADO DE EXCEÇÃO SEGUNDO GIORGIO AGAMBEN

Para Giorgio Agamben (2004, p. 11), o estado de exceção é um desequilíbrio entre o direito público e o fato político, a situar-se numa faixa ambígua e incerta, no ponto intermediário entre o jurídico e o político. Dessa feita, trata-se de aparente “anomalia”, derivado de uma situação que extrapolaria, em princípio, a normalidade do texto constitucional vigente.

O filósofo Agamben (2004, p. 12), apresenta posição no sentido de necessidade de convergência da doutrina sociológica e jurídica diante da apresentação de um estado de exceção. O supramencionado autor põe em prática a divisão entre autores que defendem a oportunidade da regulamentação com previsão constitucional ou legislativa do estado excepcional e os que criticam a pretensão de se regular o estado de exceção por instrumento normativo.

Insta destacar que, a partir desta análise manifesta-se o entendimento da necessidade legislativa de delimitar o alcance da atividade do agente soberano diante de situação de exceção, evitando mutação do status excepcional para um posterior status ditatorial.

A percepção histórica de Giorgio Agamben o leva acreditar que em um Estado tomado pela excepcionalidade e desprovido de normatização limitante dos atos do agente soberano, a continuidade dos princípios democráticos está fadado ao fracasso. (NOGUEIRA JÚNIOR)

Para Agamben (2004, p. 13), “o estado de exceção não seria uma ditadura, ou domínio arbitrário de um soberano, mas um ‘vazio de direito’ colmatado pela decisão soberana”. Assim, para o supra autor, a exceção não possui forte consistência, ou melhor, é representado como um espaço vazio de argumento e que, por seu turno, revela a carência de bases consolidadas para o direito, tendo em vista não necessitar do direito para construir o próprio direito (SOUZA, 2018, 49).

O Estado de exceção enquanto dispositivo jurídico-político que suspende a ordem jurídica existente, fora criado pelo Estado de Direito. Anteriormente, nos Estados absolutistas, não existia a imagem do Estado de Exceção, uma vez que o desejo do rei era lei, ou seja, a exceção era a norma. (SOUZA, 2018, p. 48)

Segundo Giorgio Agamben (2004, p. 29), guerras civis, resistências, interferências à ordem constitucional e democrática seriam exemplos de agentes impulsionadores que levariam ao estado de exceção. Para mais, acredita que a excepcionalidade se evidencia cada vez mais como paradigma dominante em governos na política contemporânea.

O filósofo italiano chegou à conclusão em sua obra “Estado de Exceção” (2004) ser necessário evitar que ao decorrer da vigência do estado de exceção haja a abolição temporária da separação entre os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, tendo em vista que a concentração dos poderes sob uma única autoridade, tender-se-á ao estado excepcional transformar-se em prática habitual do governo. O estado de exceção passaria, assim, a ser a regra.

Gilberto Bercovici (2004, p. 27), afirma que na existência de uma situação de exceção, cabe ao Estado suspender o direito em virtude de um direito de autoconservação, pois tal fato tratar-se-á como normal desdobramento da justificação de atuação estatal em face da constituição da excepcionalidade. É mister destacar que, cabe à autoridade responsável por solucionar a questão a incumbência de garantir ao máximo a integridade da organização estatal, bem como

todos os alicerces intrínsecos à existência da ordem constitucional. (BERCOVICI, 2004, p. 209)

Nessa toada, é necessária a compreensão de que a existência de um estado excepcional influi no exercício de um direito marginal e distinto daquele vigente em situação normal. Portanto, não obstante sejam considerados fundamentais e inerentes ao homem, na prevalência de um estado de exceção serão cerceados direitos e garantias em conformidade com o interesse da normalização estatal, isto é, se o ordenamento jurídico é modificado, alteram-se também as restrições às liberdades. (BERCOVICI, 2005, p. 212)

Em sequência, de acordo com Francisco de Albuquerque Nogueira Júnior: São os agentes desagregadores a razão primeira pela existência do estado excepcional, visto que o descompasso de interesse entre eles e o Estado acaba por criar uma situação atípica, ou tipicamente prevista, que interfere na continuidade e na normalidade das funções estatais.

A limitação de garantias e direitos é condição peculiar na existência de um estado excepcional. As restrições realizadas no estado de sítio ocorrem em razão de dois fatores. Em primeiro lugar, a primeira parte do artigo 138 da Constituição Federal de 1988 estabelece que as garantias constitucionais que ficarão suspensas serão indicadas em face do decreto do estado de sítio proferido pelo Presidente da República. Em seguida, com a previsão do artigo 139 da Constituição brasileira percebe-se que apenas as medidas elencadas poderão ser realizadas, ou seja, surge o segundo fator delimitador dos direitos que poderão ser passíveis de restrição. (NOGUEIRA JÚNIOR)

Assim, a decretação do estado de exceção é interpretada como uma tentativa de realinhar a organização estatal, visando o reestabelecimento da normalidade e a continuidade da ordem constitucional em vigência.

Vale ressaltar que, o instituto do estado de exceção é proveniente da tradição democrática-revolucionária e não do absolutismo. Sendo estabelecida pelo decreto de 8 de julho de 1791 da Assembleia Constituinte francesa, cujo qual determinava a diferença entre *état de paix*, *état de guerre* e *état de siège*. (SILVA, 2016, p. 162)

Quanto ao aspecto terminológico, Agamben (2004, p. 15) destaca que:

a terminologia é o momento propriamente poético do pensamento, então as escolhas terminológicas nunca podem ser neutras. Nesse sentido, a escolha da expressão 'estado de exceção' implica uma tomada de posição quanto à natureza do fenômeno que se propõe a estudar e quanto à lógica mais adequada a sua compreensão. Se exprimem uma relação com o estado de guerra que foi historicamente decisiva e ainda está presente, as noções de 'estado de sítio' e de 'lei marcial' se revelam, entretanto, inadequadas para definir a estrutura própria do fenômeno e necessitam, por isso, dos qualificativos 'político' ou 'fictício', também um tanto equívocos. O estado de exceção não é um direito especial (como o direito da guerra), mas, enquanto suspensão da própria ordem jurídica, define seu patamar ou seu conceito-limite.

O estado de sítio político ou fictício são expressões intimamente ligadas ao decreto napoleônico de 24 de dezembro de 1811. Tal decreto vinculava-se estreitamente à guerra, uma vez que era recorrido pelo Imperador em circunstância beligerantes, em momentos em que uma cidade estava ameaçada ou sitiada por forças inimigas. (SILVA, 2016, p. 163)

Embora a teoria do estado de exceção não seja aceita por juristas e especialistas que, por sua vez, não o consideram como um problema jurídico, e sim, uma questão de fato. Logo, aqueles que a veem desta forma se amparam no antigo axioma (*necessitas legem non habet*), cujo o qual, a teoria da exceção é derivada do estado de necessidade e, portanto, não pode possuir forma jurídica. (SILVA, 2016, p.164)

No entanto, conforme Agamben (2004, p. 11-12):

a própria definição do termo tornou-se difícil por situar-se no limite entre a política e o direito. Segundo opinião generalizada, realmente o estado de exceção constitui um 'ponto de desequilíbrio entre direito público e fato político' (SAINT-BONNET, 2001, p. 28) que – como a guerra civil, a insurreição e a resistência – situa-se numa 'franja ambígua e encerra, na interseção entre o jurídico e o político' (Fontana, 1999, p. 16). A questão dos limites torna-se ainda mais urgente: se são fruto dos períodos de crise política e, como tais, devem ser compreendidas no terreno político e não no jurídico-constitucional (DE MARTINO, 1973, p. 320), as medidas excepcionais encontram-se na situação paradoxal de medidas jurídicas que não podem ser compreendidas no plano do direito, e o estado de exceção apresenta-se como a forma legal daquilo que não pode ter forma legal. Por outro lado, se a exceção e o dispositivo original graças ao qual o direito se refere à vida e a inclui em si por meio de sua própria suspensão, uma teoria do estado de exceção é, então, condição preliminar para se definir a relação que liga e, ao mesmo tempo, abandona o vivente ao direito.

Para Schnur apud Agamben (2004, p. 12) chama atenção para o denominado por ele de "guerra civil legal". A título de exemplo deste paradoxo, pode ser citado o método utilizado por Hitler para chegar ao poder na Alemanha em 1933, haja vista Hitler utilizou o artigo 48 da República de Weimar e, por conseguinte, a partir do decreto para a *Proteção do Povo e do Estado*, todos os artigos correlacionados às liberdades individuais foram suspensos. Dessa feita, sob o prisma jurídico, fora este

paradoxismo que levou a Alemanha do Terceiro Reich a passar por 12 anos em estado de exceção, ou melhor, em uma zona indefinida entre a democracia e o absolutismo. (SILVA, 2016, p. 165)

Nesta senda, Giorgio Agamben (2004, p. 13) assevera que:

O Totalitarismo moderno pode ser considerado, como a instauração, por meio do Estado de Exceção, de uma guerra civil legal, que permite a eliminação física não só dos adversários políticos, mas também de categorias inteiras de cidadãos que, por qualquer razão, pareçam não integráveis ao sistema político. Desde então, a criação voluntária de um estado de emergência permanente (ainda que, eventualmente, não declarado no sentido técnico) tornou-se uma das práticas essenciais dos Estados contemporâneos, inclusive dos chamados democráticos.

Para mais, “O conteúdo social e econômico da integridade territorial não é reconhecido mais, tornando-se aquele Estado um espaço de poder econômico do Estado Controlador, bem diferente do Estado Soberano pleno”. (BERCOVICI, 2004, p. 175-176)

No mais, o estado de exceção é o estado oposto ao estado normal, e sua definição se demonstra ainda mais complexa à medida que se vincula à faixa de indecidibilidade da guerra civil, insurreição e a resistência, de modo que defronte a ocorrência de uma guerra civil, o estado aciona o estado de exceção. (SILVA, 2016, p. 165)

Para Giorgio Agamben (2004, p. 16): “A norma se aplica à exceção desaplicando-se, retirando-se desta”. Assim, o estado de exceção existe com a finalidade de criar uma situação na qual o direito valerá, pois não há uma norma que possa ser aplicada no caos, ou seja, no caso em questão, o Estado suspende o direito em virtude de um direito de autoconservação. (BERCOVICI, 2006, p.96)

Conforme Danigui Renigui Martins de Souza (2018, p. 50), no estado de exceção ao suspender “partes” dos direitos dos cidadãos, a vida humana está desprotegida, exposta, vulnerável e fácil de controlar.

Isto posto, Agamben concluiu em sua obra *Estado de Exceção* (2004), que o conceito de exceção é algo inerente à doutrina do Estado moderno, ou melhor, não como um recurso utilizado somente para dar início a uma situação emergencial de suspensão das leis (SOUZA, 2018, p. 49), mas sim, como uma estrutura jurídico-política permanente, representando desta forma, o paradigma dominante de governo

na política contemporânea, com a ameaça de dissolução do estado. (BERCOVICI, 2004, p. 180)

2.3 DO ESTADO DE EXCEÇÃO NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

De acordo com Edson Teles (2010, p. 303), “na história do Brasil, o Estado de exceção surgiu como estrutura política fundamental, prevalecendo enquanto norma quando a ditadura transformou os topos indecidível em localização sombria e permanente nas salas de tortura”.

Logo, a exceção assume a forma legal daquilo que não pode se revestir de legalidade, pois trata-se de medidas jurídicas que não podem ser compreendidas no âmbito do direito. Por seu turno, os topos indecidível fora institucionalizado com a ditadura civil e militar entre o período de 1964 e 1985, ou seja, a câmara de tortura e o “desaparecimento” de adversários políticos do Estado Autoritário, são espaços que pertencem ou não do ordenamento jurídico:

A seu ver, a ditadura, por assim dizer, localizou os topos indecidível da exceção, a um tempo dentro e fora do ordenamento jurídico, tanto na sala de tortura quanto no desaparecimento forçado, marcado também, este último, por uma espécie de não lugar absoluto. Esses os dois pilares de uma sociedade do desaparecimento. A Era da Impunidade que irrompeu desde então pode ser uma evidencia de que essa tecnologia de poder e governo também não pode mais ser desinventada (ARANTES, 2010, p. 208).

Além, o estado excepcional torna-se perigoso quando é convertido em técnica de governo, isto é, quando seu efeito emergencial e transitório se transforma em norma. Destarte, é intuito do presente trabalho analisar as razões de nossa Constituição Federal de 1988 estar loteada por leis que negam a democracia liberal, ou melhor, a chamada “transição democrática”, em essência não foi democrática, e sim extorquida. Nesse sentido, sobre a Constituição de 1988, Jorge Zaverucha (2010, p. 45) destaca que:

A nova Constituição descentralizou poderes e estipulou importantes benefícios sociais similares às democracias mais avançadas. No entanto, uma parte da Constituição permaneceu praticamente idêntica à Constituição autoritária de 1967 e à sua emenda de 1969. Refiro-me às cláusulas relacionadas com as Forças Armadas, Polícias Militares estaduais, sistema judiciário militar e de segurança pública em geral.

Ademais, sobre a “transição democrática”, Arantes (2010, p.218) afirma que:

Até onde sei, uma das raras vozes na massa pragmático-progressista da ciência social uspiana a não se conformar com o fato consumado na transição pactuada com os vencedores, mas sobretudo a contrariar a ficção da democracia consolidada, foi a de Florestan Fernandes. Trinta anos depois do golpe, ainda teimava em dizer que a ditadura, como constelação mais abrangente do bloco civil-militar que a sustentara, definitivamente não se dissolvera no Brasil. O que se pode constatar ainda relendo sua derradeira reflexão a respeito, enviada ao seminário organizado por Caio Navarro de Toledo.

O Estado brasileiro em nenhum momento deixou de interferir de forma ativa no plano econômico até mesmo desde 1822. Apesar da Constituição de 1824 ter previsto uma economia liberal, o retardo na economia nacional não possibilitava condições favoráveis para liberalização da economia brasileira, em essência, a agrária e escravocrata. No entanto, com a proclamação da República a ingerência econômica do Brasil fora minimizada, restritas ao plano federal com o controle do câmbio e das tarifas alfandegárias. (PAULA, 2008, p. 2)

Fora com a primeira República que a intervenção econômica se intensificou através das políticas que objetivavam a defesa dos preços ou valorização de grandes produtos para a economia brasileira, a exemplo do café. Posteriormente, a primeira guerra, em 1918, ocorreu a edição de decretos regulamentando preços e instituindo a requisição de alimentos. A seguir, na segunda guerra mundial, sobretudo com a crise de 1929, a economia nacional passou a ter larga intervenção estatal com a utilização de medidas emergenciais de necessidade. Em sequência, em 1937, os decretos n.º 10.358/1942 e 4.750/1942, fora responsável por mobilizar-se a serviço do Brasil, quaisquer tipos de recursos sob a gerência do Presidente da República. (PAULA, 2008, p. 3)

Por sua vez, a Constituição de 1946 estabelecia no seu artigo 146 uma ampla atuação interventiva do Estado no plano econômico. Embasado neste dispositivo, a Lei Delegada n.º 4 de 1962 permitia o tabelamento de preços, racionamento de bens e serviços em situações de calamidade ou necessidade. Ademais, a carta de 1967 concedeu autorização ao Presidente da República a editar decretos com força de lei, “em casos de urgência ou de interesse público relevante”. Tal respectiva norma fora mantida em 1969, confundindo assim, os poderes Executivo e Legislativo ao autorizar a implantação de diversas medidas econômicas, a exemplo, o Plano Funaro e Bresser:

Tais planos visavam a uma profunda reforma econômica e financeira, buscando deter a inflação, sanear as finanças públicas, fortalecer a moeda criando-se até uma nova: o cruzado e sustar a inflação. Com o nítido caráter

de resposta a uma grave crise econômica, envolveram medidas de constitucionalidade duvidosa, tomadas não só, mas também devido a empecilhos que as normas constitucionais então vigentes opunham a esses planos de intento saneador. (FERREIRA FILHO, 2007, p. 158)

Por fim, a atual Constituição Federal de 1988 prevê o instituto da medida provisória que, em oposição ao decreto-lei, não estabelece limitações das matérias que pode regular. Contudo, a jurisprudência brasileira econômica desconsidera qualquer caráter socialista da Constituição de 1988, e defende, desse modo, a democracia econômica e o aprofundamento da democracia de participação. (PAULA, 2008, p. 3)

No Brasil, a adoção do estado excepcional justifica-se diante da ameaça à unidade política do Estado que é posta em situação de fragilidade em face de uma situação de conflito. A intersecção entre vetores excepcionais constitucionalmente compreendidos é a representação do estado de exceção em que se mesclam ambas as condições dos conjuntos interligados. (NOGUEIRA JÚNIOR)

A Teoria de Herman e Heller explica o Estado subdesenvolvido econômico brasileiro, uma vez que entende a divergência entre o eixo do poder econômico e o eixo do poder político ser a fonte da maior tensão da democracia capitalista contemporânea (PAULA, 2008, p. 3). Nas palavras de Gilberto Bercovici (2004, p. 167): “De um lado, as massas querem a regulação da economia pela democracia. De outro lado, as lideranças econômicas, ameaçadas pela interferência da democracia, que deploram, se esforçam para conseguir, direta ou indiretamente, mais poder político”.

Segundo Carlos Eduardo Artiaga Paula (2008, p. 3), para superar a falha do subdesenvolvimento, a solução é criar um novo sistema econômico e se colocar em situação de igualdade com os centros hegemônicos do capitalismo.

Além da crise econômica interna, a América Latina, é vítima de fatores externos da instabilidade econômica. Desse modo, as pressões internas e externas para a execução de políticas neoliberais só fazem perpetuar a dependência dos poderes econômicos de emergência. (SHEUERMAN, 2000, p. 1881-1882)

Nas palavras de Gilberto Bercovici (2006, p.96):

A periferia vive em um estado de exceção econômico permanente, contrapondo-se à normalidade do centro. Nos Estados periféricos há o convívio do decisionismo de emergência para salvar os mercados com o funcionamento dos poderes constitucionais, bem como a subordinação do Estado ao mercado, com a adaptação do direito interno às necessidades do

capital financeiro, exigindo cada vez mais flexibilidade para reduzir as possibilidades de interferência da soberania popular.

Com efeito, a Teoria de Heller é justificada na falha da democracia burguesa não conseguir solucionar os problemas sociais e econômicos. Nessa toada, para Gilberto Bercovici (2004, p.168-169):

No caso brasileiro, por exemplo, o Estado nunca foi propriamente keynesiano, muito menos socialdemocrata, mas estendeu sua presença para quase todos os setores econômicos e sociais. Foi um Estado forte para disciplinar o trabalho e a cidadania, mas fraco perante o poder econômico privado. Por isto, sempre foi obrigado a promover uma “fuga para frente”, pelos caminhos de menor resistência, criando uma estrutura industrial desenvolvida, mas sem autonomia tecnológica e sustentação financeira.

Dessa feita, conclui Heller que, os estados periféricos devem superar a barreira do subdesenvolvimento em busca da emancipação social da população, tendo em vista a inferioridade econômica em sua essência é um fenômeno de dominação, isto é, trata-se de um processo histórico autônomo. Por conseguinte, com a modernização, e sem nenhuma ruptura com as estruturas socioeconômicas, permanece mantida a reprodução da estrutura de subordinação aos países centrais. (PAULA, 2008, p. 4)

Por seu turno, a ruptura com o subdesenvolvimento ocorre com o apoio das classes sociais para a formação de um Estado forte e democrático, inclusive a participação da população na cidadania política e social, uma vez que o mais desafiador é atingir a normalidade, rompendo a exceção econômica permanente a que está submetida a periferia do capitalismo. (PAULA, 2008, p. 4)

Por outro lado, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2007), defende que a intensidade e gravidade das crises econômicas exige medidas drásticas e radicais que não são compatíveis com a normalidade constitucional, gerando assim, uma espécie de “estado de sítio econômico”.

Além, “caberia, pois prever na Constituição que, em situações de grave crise econômica ou financeira, seria possível a aplicação de determinadas medidas de emergência. Isto se daria no quadro de um estado de crise econômica” (FERREIRA FILHO, 2007, p. 161).

Sobre o poder de emergência, conseqüentemente a interferência governamental das liberdades políticas e econômicas, esclarece Gilberto Bercovici (2004, p. 173) que “Atualmente, a utilização usual dos poderes de emergência caracteriza-se por limitar os direitos da população em geral para garantir a propriedade privada e a acumulação capitalista”.

Ademais, tal situação agrava-se diante a hegemonia dos Estados Unidos de enquadrar os subdesenvolvidos de maneira econômico-financeira e político-ideológico, impondo a origem de dominação como única possível, haja vista, são os mercados que condicionam as decisões políticas fundamentais, mesmo a despeito da vontade popular. (PAULA, 2008, p. 4)

Devido as pressões internas e externas para execução de políticas neoliberais que apenas são responsáveis pela perpetuação da dependência dos poderes econômicos de emergência, especialmente a globalização, tendo em vista que a instabilidade econômica intensificou a utilização dos poderes de exceção. Nas palavras de Gilberto Bercovici (2004, p. 171):

Com as estruturas estatais ameaçadas ou em dissolução, o estado de emergência aparece cada vez mais em primeiro plano e tende a se tornar a regra. A partir da recente supremacia de ideias como autorregulação e soberania do estado, volta à atualidade o pensamento de Schmitt, que define como soberano quem decide sobre estado de exceção.

Pela Constituição se apresenta a essência política do Estado, ou seja, CF/88 define e articula os preceitos e as finalidades do Estado: “O objeto da Constituição consiste na estrutura fundamental do Estado e da sociedade” (MORAES, 2003, p. 68).

A definição ou restrição jurídica do tema, consta da previsão constitucional que, por seu turno, o art. 3º da CF/88 confirma as denominadas “proclamações emblemáticas”, com relevante valor literário e simbólico:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Assim, a proposta é uma consciência emancipadora, restando clara a intenção do constituinte em assegurar pela construção e solidificação de uma sociedade mais justa, há, portanto, no texto constitucional uma proposição sociológica como “pensamento político dinâmico” (MARTINEZ; SCHERCH, 2018, p. 4).

Entende-se, por fim, ser a instauração da exceção uma questão de necessidade. Com base na necessidade de suspensão das leis em vigor, o Estado de exceção é decretado, tal como sucedeu nas guerras como forma de facilitar ou desburocratizar os atos do governo em meio à emergência da situação. (SOUZA, 2018, p. 51)

Logo, hodiernamente com as recentes medidas tomadas, constante alegação de existência de crises econômicas, praticamente sem fim, os estados democráticos modernos objetivam a legitimação do Estado de emergência, ao suspender o ordenamento e produzir zonas vazias de direitos, ou seja, a exceção se instaura no Estado de direito, como ameaça iminente e obscura sobre todas as vidas e pessoas sob a justificativa da manutenção da ordem e pacificação social. (SOUZA, 2018, p. 50; 52).

3 O NOVO REGIME FISCAL: UMA REFLEXÃO PRETÉRITA DO CONTEXTO SOCIAL E ECONÔMICO DO PAÍS

Com as emendas constitucionais concretizadas no Brasil durante a década de 1990, fora implementado na nação, de forma preordenada, a transição de um modelo neoliberal de regulamentação para um neoliberalismo de regulação. (SOUZA, 2017)

É bem verdade que, desde a redemocratização a economia brasileira passou por inúmeras reformas que buscaram, em seu tempo, abrir a economia à concorrência externa, vencer a hiperinflação, reduzir a participação do estado na economia, equilibrar a balança de pagamentos e o câmbio, controlar os gastos públicos, reduzir o desemprego e a desigualdade social. (DO VALE, 2018, p.19)

Todavia, o setor público brasileiro imergiu-se em uma grave crise fiscal, com déficits primários significativos nos últimos anos. Se, por um lado, o reconhecimento do problema fiscal fora amplamente compartilhado pelos analistas, por outro, não existiu um consenso acerca das suas origens e nem de quais são as políticas mais adequadas para a resolução do problema supramencionado. (PEREIRA, et al., 2017, p. 52)

Meirelles e Oliveira (2016) observa que, nos últimos anos, os gastos públicos passaram a ser manejados objetivando alcançar uma estabilidade macroeconômica, tendo em vista que houve um grande incremento das despesas públicas a despeito das limitações naturais impostas pela economia, em especial, no tocante ao aumento da receita e, portanto, qualquer atitude no sentido de aumentar as despesas públicas não deve ser considerada individualmente, visto que este raciocínio conduz a conclusões imprecisas sobre sua relação de custo/benefício.

Segundo Giambiagi (2016, p. 241), os bons resultados econômicos oriundos das políticas anticíclicas nos pós 2008 “deu às autoridades a ideia de que a política de estímulo à demanda, (...), seriam também as políticas certas a adotar daí em diante”.

Em consequência, conforme Henrique do Vale (2018, p. 21) explicita, “durante todo o mandato de Rousseff os gastos públicos cresceram em taxa superior ao crescimento do PIB (Produto Interno Bruto), sem correspondente aumento na arrecadação tributária, o que resultou em um aprofundamento crônico do déficit primário”.

Nesta toada, em relatório publicado pelo Ministério da Fazenda (2018, p. 4), o desequilíbrio fiscal crônico do Brasil decorreu do crescimento acelerado da despesa pública ao longo das últimas décadas, o que levou a um considerável aumento do déficit e da dívida pública, assim como à expansão da carga tributária.

Desse modo, fez-se necessário a introdução de limites ao crescimento da despesa global, ao passo em que se preservam as prerrogativas dos poderes constituídos para alocarem os recursos públicos de acordo com as prioridades da população e legislação vigente. (MEIRELLES; OLIVEIRA, 2016)

Por sua vez, neste contexto de desequilíbrio das contas públicas, a proposta do governo de Michel Temer prevista na PEC 241/55, ao instituir o Novo Regime Fiscal, objetivou a reversão da trajetória crescente dos gastos públicos primários, a fim de estabilizar a razão entre a dívida pública e o PIB, tendo em vista no curto prazo a medida implicaria em menos necessidade de financiamento público e maior geração de superávit primário, garantindo assim, a estabilização do crescimento, bem como o pagamento da dívida pública. (PEREIRA, *et al.*, 2017, p. 52)

Embora tenha sido aprovada com relativa “tranquilidade”, por um lado, a Emenda Constitucional nº 95/2016 enfrentou grande resistência no âmbito social, ou melhor, de diversas instituições, movimentos organizados e entidades prestadoras de serviços públicos e privados, por outro, fora amplamente comemorada pela imprensa e pelos neoliberais reguladores. (CLARK; NOCE, 2017, p. 1.219)

Assim, a EC nº 95/2016 amplia o processo deflagrado nas reformas da Administração Pública realizadas no século passado, em que fora adotado o modelo neoliberal de regulação, para então instituir, conforme as regras da supracitada emenda, os ditames do neoliberalismo de austeridade. (CLARK; NOCE, 2017, p. 1.237)

3.1 O CENÁRIO SOCIOPOLÍTICO NACIONAL IMPULSIONADOR DA CRIAÇÃO DA PEC 241

O cenário econômico e político do Brasil nos últimos anos tem sido turbulento. Devido a um conturbado processo de impeachment, o vice-presidente, Michel Temer, assumiu a Presidência em 31 de agosto de 2016.

No Brasil, o atual contexto de recessão econômica tem revigorado a discussão acerca das políticas fiscais e macroeconômica, uma vez que surgem propostas que apontam para a necessidade de medidas de austeridade para diminuir pressões inflacionárias, assim como para a retomada de confiança dos agentes e do crescimento econômico. (FREITAS, 2017, p. 9)

Tal conjuntura recessiva correlaciona-se com a queda da demanda agregada e à expectacional da economia brasileira, somado aos efeitos da crise e da conjuntura internacional (ROSSI; MELLO, 2016). Ademais, uma concentração não usual de choques atingiu o país neste respectivo período, comprometendo o seu crescimento (PIRES, 2016).

Em 2014, com a eleição de Dilma Rousseff ocorreu a intensificação da crise política, culminando no impeachment da então presidenta democraticamente eleita, na cassação e posterior prisão do ex-presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, assim como o agravante dos desdobramentos da operação Lava-Jato com inúmeras denúncias contra notórios políticos brasileiros. (PEREIRA, *et. al.*, 2017, p. 53)

Por seu turno, fora elaborada, pelo poder executivo, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241/2016, a fim de solucionar a problemática das contas públicas brasileiras, assim como a dívida pública crescente, que posteriormente recebeu o número 55/2016, e ao ser aprovado se tornou a Emenda Constitucional 95, responsável por alterar o Ato de Disposições Constitucionais Transitórias para instituir um novo regime fiscal. (VAIRÃO; ALVES, 2017, p. 54)

Devido ao desequilíbrio fiscal crônico instaurado no Brasil decorrente do alargamento desenfreado da despesa pública ao longo das últimas décadas, conseqüentemente, o aumento do déficit e da dívida pública, assim como à expansão da carga tributária, o governo Temer adotou a metodologia de restringir os gastos com despesas primárias no âmbito da União para os três poderes na administração direta e indireta, visto que as maneiras de financiamento da ampliação do gasto se esgotaram.

De acordo com relatório do Ministério da Fazenda (2018, p. 4),

O déficit e a dívida pública chegaram a valores muito elevados. Em 2016, o déficit nominal do setor público consolidado era de 9% do PIB (Produto

Interno Bruto), déficit primário de 2,5% do PIB e a dívida pública geral de 70% do PIB.

Para mais, a tendência era continuar o crescendo aceleradamente, haja vista a dívida bruta do governo geral, apenas no terceiro trimestre de 2018, atingiu 77% do PIB e além, pela lógica do FMI (Fundo Monetário Internacional), ao final do respectivo ano, fora superado o patamar de 80% do PIB.

Conforme Meirelles e Oliveira (2016), o supra regime surge do entendimento de que o cerne da questão problemática fiscal no âmbito federal está no rápido aumento da despesa primária pública, sendo este crescimento, 51% acima da inflação no período de 2008 a 2015, enquanto a receita cresceu apenas 14,5%. Demandando, desse modo, a estabilização da progressão da despesa primária a fim de conter a expansão do endividamento público, por sua vez, cerne da emenda nº 95 (VAIRÃO; ALVES, 2017, p. 55).

Ainda Meirelles e Oliveira (2016), em análise do aumento do patamar da dívida pública federal que comparativamente em 2013 representava 51,7% do PIB, em abril de 2016 passou para 67,5%, um ritmo de crescimento que, se mantido, implicará em um endividamento de 80% do PIB nos próximos anos.

Dessa feita, de acordo com relatório apresentado pelo Ministério da Fazenda (2018, p. 4), se o Brasil não insistir em uma política de ajuste fiscal, a dívida pública se tornará insustentável, elevando-se ao risco de não pagamento, em regra gerado pela aceleração da inflação como forma de desvalorizar as obrigações do Tesouro.

Vale ressaltar que, a crise econômica que assolou o país, em conjunto com a corrupção generalizada do governo, são fatos que levaram os governantes do país a cogitar um novo modelo fiscal, sendo a única justificativa, a busca pelo reequilíbrio dos cofres públicos, uma vez que a nação fora conduzida a um declínio financeiro, assim como um déficit nas contas públicas. (SILVA; PEREIRA, 2018, p. 2)

Nesse passo, para o Ministério da Fazenda (2018, p. 5), em uma circunstância como esta, a opção mais adequada é reprimir a expansão do gasto público federal, ou melhor, sendo possível aumentar a despesa em um ritmo inferior ao crescimento do PIB, o Governo Federal conseguirá, de forma gradual, reequilibrar suas contas, e sequencialmente, reduzir o dispêndio com juros.

Assim, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241 teve como escopo equilibrar as contas públicas, por meio de um rígido mecanismo de controle de

gastos, visto que não se pode ignorar o desolado quadro fiscal e econômico que vem aniquilando as contas públicas brasileiras nos últimos anos. Logo, é esperada uma postura coerente e responsável de um governo, pois tal cenário socioeconômico carece de medidas urgentes.

Outrossim, enfatiza o escritor José Luís Oreiro (2017, p. 75) que:

A grande recessão iniciada no segundo trimestre de 2014 é a mais profunda e duradoura queda do nível de atividade econômica desde o término da Segunda Guerra Mundial.

Nesse diapasão, se expressa Antônio Corrêa de Lacerda (2017, p. 37): “A retomada do crescimento se apresenta como um dos grandes desafios para a sociedade brasileira após dois anos de profunda crise, em 2015 e 2016”.

Segundo Mansueto Almeida (2017), antes da implementação da EC 95/2016, as despesas públicas cresciam de modo acelerado, bem acima da inflação. Por sua vez, conforme dados do Tesouro Nacional e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 1997 e 2015 as despesas do Governo Federal cresceram de R\$ 133 bilhões para R\$ 1,15 trilhão, um crescimento de mais de 864%. No mesmo período, a inflação, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), subiu 306%, ou seja, os gastos reais do governo cresceram em ritmo acelerado ao longo de quase duas décadas. Esse crescimento de gastos deve-se em grande parte às regras da nossa legislação que garantem reajustes acima da inflação para várias áreas do orçamento público.

No entanto, ao longo da década passada esse aumento de gastos não era visto como um problema tão sério, já que o governo também arrecadava mais receitas. Com a crise econômica, esse crescimento de gastos configurou-se um problema, visto que enquanto os gastos continuavam a subir, a arrecadação de tributos desacelerou bastante junto com o resto da economia, tornando muito difícil realizar o ajuste fiscal. (MENDONÇA; PEZZELLA, 2018, p. 4)

Sendo assim, a proposta do governo Temer para solucionar o problema foi congelar a trajetória de aumento dos gastos, com a imposição de um teto para tal crescimento.

Ao final do ano de 2016, diante a piora da recessão econômica e deterioração fiscal, fora aprovado o novo regime fiscal, ou seja, a Emenda Constitucional 95, que denota ser um novo projeto de governo para o país, objetiva uma diminuição do tamanho do

Estado e das suas atuações, o que conseqüentemente pode afetar negativamente os investimentos públicos e os serviços básicos à população. (RAMOS, 2018, p. 1)

Insta destacar que, o Novo Regime Fiscal fora instituído por intermédio de emenda constitucional, isto é, em um atípico processo de constitucionalização de normas fiscais. No entanto, fora conveniente a apresentação do instrumento de austeridade fiscal por meio de uma EC, tendo em vista a forma de mostrar ao mercado que aquela seria a direção política econômica do governo vigente à época. (VASCONCELOS FILHO, 2019, p. 80)

Dessa feita, é mister abordar uma contextualização das contas públicas de 2002 até 2016, a fim de apresentar o novo regime fiscal do teto de gastos e potenciais implicações para o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

Em 2002, a economia brasileira apresentou um crescimento do PIB de 3,1%, último ano do governo Fernando Henrique Cardoso, e crescimento médio ao ano de 3,5% no período entre 2003-2006, primeiro governo Lula, e de 4,7% a.a. de 2007-2010, segundo governo Lula. (RAMOS, 2018, p.2)

Contudo, vale ressaltar, que em setembro de 2008 houve a eclosão da crise financeira internacional do *subprime*, que impactou negativamente a economia mundial e a brasileira. De 2011-2014, o primeiro governo Dilma, o desempenho econômico registrou uma piora, registrando um crescimento médio de 2,3%. Por fim, de 2015 a 2016 a economia registrou uma forte retração, acumulando um recuo de 7%. (RAMOS, 2018, p. 2)

Em sequência, de acordo com André Paiva (2018, p.2), diante a desaceleração econômica a partir de 2014 e da conseqüente piora fiscal, instalou-se um estado de emergência econômico e nas definições de medidas econômicas.

Neste referido período, a economia brasileira passou por uma dinâmica recessiva, em termos de produto, emprego e renda, somado com um processo inflacionário, bem como a ocorrência da intensificação da crise política-institucional, em especial, após o processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff. (PEREIRA, et al., 2017, p. 52)

Com efeito, fora implementado pelo Ministro da Fazenda Joaquim Levy o denominado “ajuste fiscal”, ou seja, o governo brasileiro iniciou cortes de gastos

públicos e contenção de despesas e investimentos do governo, visando o alcance das metas de resultado primário estabelecidas.

Ademais, houve queda nos preços internacionais das *commodities*, bem como medidas econômicas muito restritivas, combinada com a intensificação e posteriores desdobramentos da crise política e da operação Lava-Jato, impactando direta e negativamente dois dos principais setores da economia, quais sejam: petróleo e gás e construção civil. Logo, a combinação destes fatores fora determinante no quadro de piora e rápida deterioração fiscal, desempenho econômico nacional, bem como sendo determinante na acentuação da trajetória de aumento da dívida pública. (RAMOS, 2018, p. 2)

Nesse passo, em 2015 e em 2016, ainda que presente o ajuste fiscal adotado pelo governo federal, a crise econômica só se intensificou, assim como as contas públicas apresentaram resultados piores. Portanto, diante o já mencionado quadro recessivo e da deterioração fiscal, o governo elaborou e aprovou o Novo Regime Fiscal.

Aliás, para o Ministério da Fazenda (2018, p. 5), o Novo Regime Fiscal previsto na PEC 241 é visto como a abertura de um ciclo virtuoso, qual seja, através da redução da despesa, há queda dos juros e do risco de crise da dívida, as expectativas dos empreendedores melhoram, conseqüentemente, há ampliação de oferta de crédito, logo, o investimento aumenta.

Por outro lado, de acordo com a Agência Pública (2017), outros países chegaram a adotar limites de gastos públicos. São exemplos a Holanda, Finlândia e Suécia. De igual modo, Estudo do Fundo Monetário Internacional (FMI) de 2017 indica que no período entre 1985 e 2015, ao menos 96 países, contam com regras fiscais (LLEDÓ *et al.* 2017, p. 8).

Contudo, nos ordenamentos estrangeiros, em regra, tais previsões se encontram no plano infraconstitucional, em leis como a nossa Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecendo metas e limites para o endividamento ou despesa pública (LLEDÓ *et al.* 2017, 9).

André Paiva (2018, p. 10), elucida que a medida de teto de gastos adotada pelo governo brasileiro pode ser considerada única em termos de experiência internacional devido às suas particularidades e à sua longa duração, uma vez que

na maior parte dos casos, as condições do limite de gastos são revistas depois de quatro ou cinco anos.

Além disso, muitos países não limitaram o crescimento das despesas apenas à inflação. A Dinamarca, por exemplo, limitava o crescimento real a 0,5% ao ano. E nenhum outro país além do Brasil chegou a incluir a norma fiscal de congelamento de despesa primária do Governo Federal no patamar mais alto do ordenamento jurídico, qual seja, no texto da própria Constituição Federal. (BLUMÉ, 2016)

3.2 ELUCIDAÇÕES SOBRE O CARÁTER MATERIAL E TEMPORAL DA CONHECIDA PEC DO TETO DE GASTOS

Após intensos debates na Câmara dos Deputados e Senado, foi promulgada a Emenda Constitucional 95/2016, dando origem, desse modo, ao teto de gastos. A emenda instituiu o Novo Regime Fiscal, nome oficial da nova política fiscal. Pelo regime, no referido período entre 2017 e 2036, ou seja, durante 20 anos a despesa primária da União não poderá crescer em ritmo superior ao da taxa de inflação. Logo, a despesa primária total ficará congelada por vinte exercícios financeiros no mesmo patamar real de 2016, ano base fixo da medida. Trata-se, em síntese, de uma regra fiscal de “crescimento real zero” da despesa. (JÚNIOR, 2018)

Dessa maneira, o critério de apuração é o regime de caixa, desembolso efetivo de recursos. Posto isto, fixa para cada ano o limite de despesa primária do Poder Executivo, Judiciário e Legislativo, Tribunal de Contas da União, Conselho Nacional do Ministério Público, Defensoria Pública da União, entidades da administração pública federal direta e indireta, fundações instituídas e fundos mantidos pelo poder público e as empresas estatais dependentes. (BRASIL, 2016, p. 1-2)

Há clara convergência entre a essência da Emenda nº 95 e o conceito de gestão fiscal responsável, que norteia a Lei de Responsabilidade Fiscal. Todavia, as regras previstas na respectiva EC são mais radicais e rigorosas. É possível afirmar que o NRF pretende solucionar muito daquilo que a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) não logrou concretizar, em especial no que se refere ao controle do crescimento das despesas correntes. (CORREIA NETO, 2019, p. 8)

É mister salientar que, algumas despesas não são sujeitas ao teto (102, § 6º do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT), quais sejam, o caso das transferências constitucionais de recursos da União para estados e municípios, os gastos para realização de eleições, verbas para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica (FUNDEB). (ALMEIDA, 2017)

Em consonância com o artigo 102, § 6º, não se incluem nos limites da EC 95:

- a) as transferências constitucionais obrigatórias para estados e municípios, tais como: cotas-partes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo Perpétuo da Educação (FPE), fundos de desenvolvimento, quais sejam: o Fórum Nacional da Educação (FNE), Fundo Constitucional de Financiamento Centro-Oeste (FCO) e Fundo Constitucional do Norte (FNO), *royalties* e compensações financeiras decorrentes de exploração de recursos minerais, energéticos e água, Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), exportação e complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB);
- b) créditos extraordinários decorrentes de despesas imprevistas e urgentes, tais como gastos para intervir em situações de calamidades públicas;
- c) despesas com a realização de eleições pela justiça eleitoral
- d) outras transferências obrigatórias derivadas de lei que sejam apuradas em função de receitas vinculadas; e
- e) despesas com o aumento de capital de empresas estatais não dependentes, tais como a Petrobrás e a Eletrobrás.

Decerto, a finalidade precípua da instituição do Novo Regime Fiscal é estabilizar o crescimento da dívida pública, isto é, alcançar um equilíbrio fiscal. Conquanto, o supramencionado regime inviabiliza a expansão e até mesmo a própria manutenção de políticas públicas para reservar dinheiro público e garantir o pagamento das obrigações assumidas pelo governo federal brasileiro perante os credores da dívida pública, uma vez que não foram excluídos do teto o pagamento dos juros e amortizações da dívida pública, que podem se avolumar livremente, ou seja, um dos maiores problemas do novo regime fiscal reside no § 6º do art. 102 do ADCT. (MARIANO, 2017, p. 262)

Para mais, de acordo com o artigo 106 da referida Emenda: “Fica instituído o Novo regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos artigos 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

Dessa feita, a partir da aprovação da emenda, o Novo Regime Fiscal determinará limites individualizados e estipulados em cada exercício para as despesas primárias, isto é, as despesas financeiras com o financiamento da dívida pública não são

consideradas, vigorando pelos próximos vinte exercícios financeiros, até o ano de 2036. Tal limitação deverá ser aplicada aos poderes legislativo, executivo e judiciário. (VAIRÃO; ALVES, 2017, p. 55)

Assim, passa a existir um teto para os gastos do Governo, razão pela qual esta proposta ficou conhecida como PEC do teto, que deverá ser obedecido.

Vale ressaltar que, o limite ao crescimento previsto refere-se apenas ao aumento da inflação, sendo o crescimento dos gastos públicos totalmente controlado por lei. Alguns gastos até poderiam crescer mais do que a inflação, desde que houvesse cortes reais em outras áreas. Na prática, portanto, as despesas do governo não teriam crescimento real. Tal teto de gastos ficaria em vigência pelos próximos 20 anos, a partir de 2017, podendo o método de correção dos limites de gastos públicos ser revisado somente a partir do décimo ano de vigência por proposta do (a) Presidente. (ALMEIDA, 2017)

Ainda, a Emenda Constitucional 95, no artigo 107, § 1º elucida: “Para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento)”. Em seguida, no inciso II, explica que o método aplicável nos anos subsequentes a atualização dos limites deverá ser feita com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referente ao último ano apurado em junho do ano anterior ao qual se relaciona a lei orçamentária (VAIRÃO; ALVES, 2017, p. 55).

Desta forma, a partir do ano de 2017, as despesas primárias passaram a ser corrigidas pelo IPCA acumulado do ano de 2016, estando o aumento de gastos limitados a ele. De acordo com a PEC aprovada, a partir de 2018, os gastos federais só poderão aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o IPCA. Sendo considerada para fins de análise da inflação para o cálculo dos gastos aquela medida nos últimos doze meses, até junho do ano anterior, isto é, em 2019, por exemplo, a inflação usada será a medida entre julho de 2017 e junho de 2018, ou seja do ano anterior ao da Lei orçamentária.

Ademais, o regime alcançará o orçamento fiscal, a seguridade social e todos os órgãos e Poderes da República. Todavia, dentro de um mesmo Poder, haverá

limites por órgão. Portanto, existirão limites individualizados para tribunais, Conselho Nacional de Justiça, Senado, Câmara, Tribunal de Contas da União, Ministério Público da União, Conselho Nacional do Ministério Público e Defensoria Pública da União. No primeiro ano de vigência da EC, ou seja, 2017, o teto fora definido com base na despesa primária paga em 2016 (incluídos os restos a pagar), com a correção de 7,2%, visto que fora a inflação prevista para o supracitado ano. (FREITAS, 2017, p.13)

A posteriori, em consonância com o art. 108, parágrafo único, do ADCT, somente haverá a possibilidade de alteração dos limites estipulados, a partir do décimo exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, podendo ser a alteração de critério proposta uma única vez por mandato presidencial, por intermédio de projeto de lei complementar e por iniciativa do Presidente da República (SILVA; PEREIRA, 2018, p. 4). No entanto, são vedadas, a adoção de Medida Provisória e a alteração do projeto de lei por via parlamentar. (FREITAS, 2017, p. 13)

Nesse passo, o art. 109, *caput*, do ADCT, versa sobre o descumprimento das limitações previstas, impondo diversas punições, não taxativas, aos órgãos ou poderes atingidos pelas respectivas restrições ao orçamento, como por exemplo: proibição de contratação de pessoal, reajustes salariais aos quadro funcionais, criação de despesas obrigatórias, realização de concursos públicos, criar novos cargos ou restaurar planos de carreira, conceder incentivos fiscais, no caso do Executivo, entre outras sanções previstas. (SILVA; PEREIRA, 2018, p. 4)

Prontamente, o § 2º estabelece sanções adicionais cabíveis, em específico, para o Poder Executivo, em caso de não cumprimento dos limites previstos no art. 107 do ADCT. É vedado ao Poder Executivo que descumprir tal limite: a) a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento; b) a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação de despesas com subsídios e subvenções; c) a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. (CORREIA NETO, 2019, p. 16)

De acordo com o artigo 109, § 4º do ADCT, o novo regime fiscal apresenta uma vedação da mera proposição de normas que a ele não se enquadrem. Portanto, de forma indireta, houve instauração de novas cláusulas, ou melhor, fora vedado alterações legais e constitucionais em sentido contrário. (CLARK; NOCE, 2017, p. 1.230)

Contudo, não há previsão de sanções pessoais para os agentes públicos que não procedam em consonância com as disposições do Novo Regime Fiscal. (CORREIA NETO, 2019, p. 16)

O art. 110 representa uma compensação a revogação do art. 2º da EC 86/2015, uma vez que amplia de 13,7% para 15% da receita corrente líquida (RCL) a despesa mínima com serviços públicos de saúde em 2017, além de assegurar 18% da RCL para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Por sua vez, o artigo 111 inclui os limites de crescimento das despesas às emendas parlamentares individuais. (DO VALE, 2018, p.24)

Por sua vez, o dispositivo 112 é responsável por afastar do Novo Regime Fiscal a obrigação por pagamento futuro pela União sobre o erário, pois não revoga ou suspende o cumprimento de dispositivos constitucionais que versem sobre metas fiscais ou limite de despesas. A seguir, a exigência do 113 trata que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória, ou gere renúncia de receita seja encaminhada a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro. Além, possuem os membros da respectiva casa legislativa a prerrogativa de suspensão por até vinte dias de proposições, salvo quando diante de medida provisória, para avaliar sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal. (DO VALE, 2018, p.24)

Conforme Celso de Barros Correia Neto (2019, p.19), tal medida fora interessante, visto que possibilita incorporar ao debate legislativo a análise de custo-benefício. Assim, enquanto vigorar o Novo Regime Fiscal, a ausência de prévia estimativa de impacto financeiro e orçamentário, ao longo do processo legislativo, resulta em inconstitucionalidade formal das leis de incentivo ou de despesa obrigatórias aprovadas. (CORREIA NETO, 2019, p. 21)

Em sequência, o art. 114 da emenda estabelece, ainda, a viabilidade de suspensão, por até 20 dias, a requerimento de um quinto dos membros da casa legislativa, da tramitação de alteração normativa cujo matéria acarrete crescimento de despesa ou supressão de receitas, com finalidade de verificar sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal. (CLARK; NOCE, 2017, p. 1.230)

Ademais, será possível a partir da iniciativa do Presidente da República, de um terço dos deputados ou senadores ou de mais da metade das Assembleias Legislativas

(art. 60, *caput*, da Constituição Federal) que seja proposta a revogação da Emenda Constitucional 95/2016. (VASCONCELOS FILHO, 2019, p. 129)

Diante a possibilidade de revogação do Novo Regime Fiscal em caso de insatisfação da população com os efeitos da EC 92/2016, Hugo Brito Machado Segundo (apud VASCONCELOS FILHO, 2019, p. 129) destaca que:

(..) um novo presidente, dotado de maior legitimidade, poderá propor ao Congresso, se for o caso, a elaboração de nova emenda, destinada a modificar ou mesmo extinguir o Nove Regime Fiscal, tendo à sua disposição o mesmo ferramental jurídico usado para instituí-lo. Se contar, de fato, com maior legitimidade, e se houver insatisfação da população com os efeitos do limite aos gastos públicos, será ainda mais fácil ao nono presidente fazê-lo.

Por fim, conforme José Aécio Vasconcelos (2019, p. 82), o cumprimento do teto de gastos só será possível se combinada com outras reformas que alterem a trajetória de crescimento vegetativo de despesas obrigatórias, tais como as previdenciárias. Além, o respeito ao teto de gastos depende da efetiva obediência às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e às normas de contabilidade pública.

Outrossim, Allan Alexandre Mendes (20198, p. 71) elucida que a efetividade das disposições do Novo Regime Fiscal guardam íntima dependência com a aprovação de outras temáticas complexas e controvertidas, tais como o enxugamento da máquina pública e a reforma da previdência, uma vez que caso essas medidas anexas não se concretizem, há o risco de impossibilidade de cumprimento da meta de teto dos gastos, ou mesmo, paralisia dos serviços públicos.

Ademais, Edilberto Lima (2017), entende que o Tribunal de Contas da União detém atribuição constitucional para assegurar o cumprimento das normas da EC 95/2016, ou seja, realizar uma fiscalização orçamentária efetiva, devendo julgar irregulares as contas dos gestores que forem responsáveis pela injustificada violação aos limites individuais de cada órgão ou Poder autônomo. No entanto, é cabível e necessária, a fiscalização por parte do Ministério Público e do Congresso Nacional, visto que a não observância das novas normas fiscais pode implicar a responsabilização do gestor em outras esferas de controle. (VASCONCELOS FILHO, 2019, p. 83)

3.3 ARGUMENTAÇÃO FAVORÁVEL E CONTRÁRIA: O DEBATE LEGISLATIVO TRAVADO NO CONGRESSO NACIONAL

A Emenda Constitucional 95/2016 alterou a Constituição Federal de 1988 para instituir o Novo Regime Fiscal. O seu processamento no Congresso Nacional foi amplamente debatido pela sociedade civil brasileira, tendo em vista que diversos argumentos tanto favoráveis quanto críticos foram apresentados no debate promovido durante a tramitação da proposta. (SILVA e PEREIRA, 2018, p. 4)

De fato, a política de teto de gastos implementada pelo governo de Michel Temer provocou polêmica no Congresso Nacional. A proposta orçamentária fora votada em Comissão Mista de Orçamento, gerando grandes discussões e embates entre os parlamentares.

Para Allan Alexandre Mendes (2018, p. 73), o fato mais alarmante é de são as medidas adotadas pelo NRF e instituído pela EC nº 95/2016, voltadas ao ajuste momentâneo das consequências negativas de irresponsabilidades de gestões públicas anteriores.

A Proposta de Emenda à Constituição 241, também chamada, por questões de organização, de PEC 55, foi uma das principais medidas tomadas no governo de Michel Temer, sendo aprovada no Senado, no dia 16 de dezembro de 2016, por 53 votos a favor e 16 contrários. A PEC estabeleceu um teto de gastos públicos para o Brasil, que passou a vigorar em 2017.

Contudo, em pesquisa efetuada pelo instituto Datafolha (2016), fora demonstrado que a referida medida não agradou a maioria, visto que para 62% da sociedade a EC trará mais prejuízos do que benefícios.

3.3.1 Pontos positivos

O principal argumento utilizado pelos defensores da política de limitação de gastos foi o de que a presente Emenda à Constituição iria ajudar a conter as despesas públicas e permitir a geração de resultados fiscais positivos. Logo, reduziriam o endividamento público, crescente desde 2013. (BLUMÉ, 2016)

Nesse sentido, de acordo com Freitas e Mendes:

O Novo Regime Fiscal (NRF) surge como resposta à rápida deterioração das contas públicas que observamos nos últimos anos. A relação da dívida bruta/PIB subiu de 63% para 73% de 2014 para 2015 e, tendo em vista a

meta de déficit primário de R\$ 170 bilhões para 2016, essa relação deve subir ainda mais, talvez ultrapassando 80% do PIB.

Para Pedro José Mendonça e Maria Cristina Pezzella (2018, p. 6), o governo afirmou que a austeridade seria o único caminho para recuperar a economia, e que conseqüentemente, as alterações das leis que regem as contas públicas melhorariam tal cenário, pois a competitividade da economia seria recuperada por meio de redução de salários e gastos públicos. Fora também entendido que haveria a necessidade de contenção de gastos para diminuir a dívida pública que está em trajetória crescente, bem como, que aplicabilidade da lei do teto de gastos produziria efeitos de restabelecimento da economia em longo prazo.

Para o Ministério da Fazenda (2018, p. 7), o teto de gastos é uma política gradual, ou seja, a optou-se por ajustes menores por um prazo mais longo, a fim de que as reformas fossem realizadas com qualidade, preservando assim, os programas de melhor efetividade. Logo, uma política de ajuste através de um choque fiscal, isto é, efetuar um ajuste abrupto, em dois ou quatro anos, seguramente seria mais duro, menos eficiente e mais recessivo.

Assim, o NRF cria uma trajetória de reequilíbrio das contas públicas sem exigir o corte imediato do déficit, visto que é esperado que o crescimento da atividade econômica em anos futuros possibilite um aumento da arrecadação que progressivamente cubra o déficit primário das despesas públicas, sem causar o colapso do governo central e, conseqüentemente, de toda a economia brasileira. (DO VALE, 2018, p. 25)

Além, para os defensores do novo regime, a política de teto de gastos criou uma oportunidade para o Congresso qualificar o debate orçamentário, assim como viabilizou a discussão sobre recursos efetivos. As áreas foram mais ou menos aquinhoadas a depender das pressões, naturais no processo político, e das necessidades.

De acordo com Janary Júnior (2018), para a base do governo a medida é fundamental para garantir o reequilíbrio das contas do país, visto que os gastos públicos vêm crescendo continuamente, em termos reais muito acima do produto interno bruto. Além disso, os senadores governistas argumentaram que o novo regime fiscal permitiria a redução da taxa de juros, criando um ambiente propício à retomada do crescimento econômico.

Alegaram também que se não feito o ajuste fiscal, o baixo crescimento continuaria e o Tesouro Nacional não teria recursos para pagar nem as despesas sociais e nem os seus credores, ou seja, sem ajuste fiscal, o resultado será uma inflação crescente e um risco maior de calote da dívida pública, uma situação que todos perderiam, em especial, os mais pobres. (BLUMÉ, 2016)

Além, em avaliação do histórico da dívida pública, a partir do Novo regime Fiscal, Junior e Santos (2017) entendem que:

Ao frear o crescimento das despesas primárias, a EC nº 95 tem o potencial de estabilizar e reduzir a dívida pública, garantindo, assim, a sustentabilidade da dívida pública brasileira. Os efeitos positivos da maior credibilidade da política fiscal podem extrapolar a questão puramente fiscal e se espalhar para a economia real por meio de um aumento da segurança para consumidores e investidores quanto ao futuro da economia brasileira.

Já para Matias-Pereira (2017):

O novo regime fiscal se apresenta como uma alternativa adequada para permitir que o Brasil saia da grave crise fiscal. Optou-se por um ajuste mais brando, diluindo esse ajuste ao longo dos próximos vinte anos. A adoção de uma política fiscal mais austera e efetiva, contribui para aumentar confiança do mercado e dos investidores [...] A instituição do novo regime fiscal, que vai limitar os gastos públicos, se mostrou necessária para impedir que o governo comprometa recursos públicos acima do que o Estado pode dispende.

Desse modo, com o Novo Regime Fiscal aprovado, cabe ao Governo Federal aprovar reformas que estimulem a atividade econômica privada, a fim de aquecer o crescimento econômico a partir do aumento da produtividade do trabalhador brasileiro, bem como tornar a prestação de serviços pelo Estado mais eficiente, com vistas a garantir um futuro digno aos brasileiros. (DO VALE, 2018, p.29)

Assim, Meirelles e Oliveira (2016), ponderam que:

O Novo Regime Fiscal, válido para União, terá duração de vinte anos. Esse é o tempo que consideramos necessário para transformar as instituições fiscais por meio de reformas que garantam que a dívida pública permaneça em patamar seguro. Tal regime consiste em fixar meta de expansão da despesa primária total, que terá crescimento real zero a partir do exercício subsequente ao de aprovação deste PEC, o que levará a uma queda substancial da despesa primária do governo central como porcentagem do PIB. Trata-se de mudar a trajetória do gasto público federal que, no período 1997-2015 apresentou crescimento médio de 5,8% ao ano acima da inflação.

Com efeito, a proposta do governo Temer impôs um limite de despesas da União que possibilitasse um ajuste gradual das contas, a partir da expectativa de crescimento do PIB, como solução ao crescimento da dívida e ao significativo déficit orçamentário.

Dessarte, cumpre a presente pesquisa elucidar os resultados práticos verificados a partir do momento inicial de sua vigência até hodiernamente, e por um lado positivos da Emenda Constitucional nº 95/2016.

Assim, por meio da metodologia sugerida na PEC 241 de 2016, verifica-se que se adotado tal método proposto pela atual emenda 95 em 2010, realizando comparação entre os valores de pagamentos e resultado obtido pela atualização dos valores de 2010 corrigidos pelo IPCA, seria possível observar uma diferença em milhares de 266.642.178,52, isto é uma redução em cerca de 20% das despesas. (VAIRÃO; ALVES, 2017, p. 70)

Por fim, o conjunto de reformas, quais sejam, da previdência, política de pessoal, correção do salário mínimo, bem como a restrição do pagamento do Abono Salarial aos trabalhadores com remuneração de até um salário mínimo, seria mais do suficiente para o atingimento da meta de manter constante o valor real das “outras despesas”, e assim sendo, possível o cumprimento do teto de gastos ao decorrer do seguinte mandato presidencial. (Ministério da Fazenda, 2018, p. 15)

Em 2017, a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) publicou o estudo “Efeito redistributivo da política fiscal no Brasil”, a fim de compreender de que maneira a política fiscal afeta a desigualdade de renda das famílias brasileiras.

Em um primeiro gráfico, o respectivo estudo detectou que são as famílias de renda média aquelas que recebem a maior parte das transferências realizadas pelo governo federal, e não a população com menos renda, assim acaba por acentuar a desigualdade de renda. (SEAE/MF, 2017)

No segundo gráfico contido na supradita pesquisa, percebe-se que a incidência dos tributos indiretos correlacionados à renda bruta é regressiva em torno de 19% no primeiro quintil, qual seja, a representação dos mais pobres, e até cerca de 14% no último quintil - mais ricos. (SEAE/MF, 2017)

Para mais, apesar de mobilizar um significativo montante de recursos, a política fiscal no Brasil não acerta modificar de forma considerável a posição líquida, em termos monetários, nem dos 20% da população com menor renda, nem dos 40% com maior renda. (SEAE/MF, 2017)

Por conseguinte, fora reiterado pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (2017) que, em comparação a países da OCDE, embora a elevada carga tributária

para o patamar de renda *per capita* brasileiro e as elevadas transferências monetárias, o Brasil transfere apenas uma pequena parcela para os 10% de menor renda. (SEAE/MF, 2017)

Diante do exposto, o apanhado dessas simulações corrobora o entendimento de que o ajuste gradual das despesas públicas instituído pela Emenda Constitucional 95/2016 poderá gerar efeitos benéficos no orçamento brasileiro, tendo em vista que ao criar um teto de gastos, há a limitação da continuidade de algumas políticas e ações governamentais que vão contra o interesse público, concentram renda e oneram o contribuinte. (Ministério da Fazenda, 2018, p. 20)

3.3.2 Pontos negativos

Para os opositores, o teto comprime as despesas sociais, prejudicando a parcela mais vulnerável da população, dependente de políticas públicas, uma vez que os investimentos serão drasticamente reduzidos.

Parlamentares críticos do regime, alegam que o teto de gastos está no centro dos debates sobre os rumos das políticas públicas, bem como apontam para a rigidez do novo regime que limita as despesas primárias, mas não fixa teto para as despesas com a dívida pública federal. Por certo, áreas como saúde e educação serão fortemente afetadas pelo “congelamento” real das despesas. (BLUMÉ, 2016)

Deveras, a Emenda Constitucional 95 impõe menos gastos em áreas como saúde e educação, sem assegurar que ocorram superávits primários, bem como sem garantir meios que ocorra a redução da relação dívida e PIB. (FREITAS, 2017, p.22)

Haja vista, a redução da dívida em ambos os cenários depende intrinsecamente do crescimento do PIB acima dos juros, assim como da geração de receitas, questões desprezadas pela supra proposta aprovada.

Receosos de haver prejuízo ao ganho real do salário mínimo, os críticos da proposta, apresentaram dois destaques para votação em separado, na tentativa de retirar dois itens do texto: um sobre aplicações mínimas em saúde e educação e outro sobre a limitação de reajustes de despesa obrigatória. (JÚNIOR, 2018)

Prevaleceu a vontade da maioria pela manutenção da redação, sem alterações, conforme previsto inicialmente na proposta. Na votação em primeiro turno, dessa feita, foram rejeitados todos os destaques apresentados pela oposição, sendo os mesmos votados separadamente. O primeiro retiraria do congelamento de gastos os recursos da saúde e da educação. O segundo pedia a realização de um referendo popular em 2017 para que os brasileiros pudessem decidir se concordavam ou não com o novo regime fiscal. Por fim, o terceiro sugeria um limite de gastos também para o pagamento de juros e encargos da dívida pública da União, quesito este muito contestado do orçamento público, contudo não atingido pela PEC 241. (JÚNIOR, 2018)

Entretanto, em declaração pública o relator, Eunício Oliveira, assegurou que o salário mínimo, ainda que uma despesa obrigatória, estaria totalmente preservado, bem como a inexistência de perdas para a saúde e educação.

Por seu turno, apesar de a política de valorização do salário mínimo acima da inflação ter onerado as contas do governo, por outro lado ajudou a reduzir a desigualdade e a movimentar a atividade econômica, ressaltam especialistas. (BLUMÉ, 2016)

Ademais, saúde e educação estão incluídas na regra de correção até o limite dado pela inflação do ano anterior, mas devem sempre crescer pelo menos o equivalente à inflação, ou então mais, se o governo conseguir cortar gastos em outras áreas. Vale lembrar que conforme previsto nos artigos 198 e 212 da Constituição Federal de 1988 a União é obrigada mediante lei destinar um percentual predefinido de suas receitas para estas respectivas áreas, quais sejam: 18% das receitas de impostos (excluídas as transferências voluntárias) para a educação e 15% da receita corrente líquida para a saúde. (FREITAS, 2017, p. 14)

Desde que a PEC fora anunciada pelo presidente Michel Temer estes são dois pontos delicados geraram grandes embates entre governantes e oposição. Para 2017, a saúde teve 15% da Receita Corrente Líquida, que é o somatório arrecadado pelo governo, deduzido das transferências obrigatórias previstas na Constituição. A educação, por sua vez, ficou com 18% da arrecadação de impostos. Contudo, a partir de 2018, as duas áreas passaram a seguir o critério da inflação. (MENDONÇA; PEZZELLA, 2018, p. 10)

No caso brasileiro, a forte participação do Estado no desenvolvimento tecnológico é verificado quando se observa que a infraestrutura de pesquisa nacional é formada por laboratórios de universidades, na imensa maioria de instituições públicas, sendo que o financiamento destas atividades é feito basicamente por agências governamentais, visto que as empresas privadas financiam apenas 7% das receitas destinadas à atividade de infraestrutura em pesquisas de inovação. (NEGRI; SQUEFF, 2016)

Logo, a EC 95/2016 gerará uma redução dos gastos públicos em saúde e na educação superior, em especial, nos recursos destinados à pesquisa em inovação tecnológica e em infraestrutura, com enorme tendência a apresentar impactos negativos na trajetória de longo prazo da economia brasileira. (PEREIRA, *et al.*, 2017, p. 64)

Dessa feita, o novo regime fiscal altera a vinculação constitucional entre receitas e despesas públicas, com destaque para os limites mínimos que eram estabelecidos para as áreas da saúde e da educação, ou seja, revoga o artigo 2º da Emenda Constitucional nº 86 de 2015 que estabelece aumento progressivo para os gastos mínimos com saúde em percentuais da Receita Corrente Líquida. (DIEESE, 2016, p. 8-9)

Em relação aos efeitos da EC nº 95 de 2016 sobre a saúde, os pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) concluem:

(...) Pelo exposto nesta Nota Técnica, fica claro que a PEC 241 impactará negativamente o financiamento e a garantia do direito à saúde no Brasil. Congelar o gasto em valores de 2016, por vinte anos, parte do pressuposto equivocado de que os recursos públicos para a saúde já estão em níveis adequados para a garantia do acesso aos bens e serviços de saúde o congelamento não garantirá sequer o mesmo grau de acesso e qualidade dos bens e serviços à população brasileira ao longo desse período, uma vez que a população aumentará e envelhecerá de forma acelerada. Assim, o número de idosos terá dobrado em vinte anos, o que ampliará a demanda e os custos do SUS. (...) Como o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, a redução do gasto com saúde e dos gastos com políticas sociais de uma forma geral afetará os grupos sociais mais vulneráveis, contribuindo para o aumento das desigualdades sociais e para a não efetivação do direito à saúde no país (...)

Sendo assim, com a aprovação do teto de gastos, a tendência é que dentro de alguns anos os gastos estatais tenham uma participação menor na economia e que os recursos que financiam serviços públicos sejam limitados, tais como áreas

prioritárias da educação e saúde, pois, referida proposta visa a retirada da vinculação à receita, atrelando partir de 2018, o gasto público mínimo à inflação.

Dada uma perspectiva de queda de inflação, tal retirada de vinculação afetaria, desse modo, os dois principais ministérios responsáveis pelas despesas discricionárias voltadas à política social. (PEREIRA, *et al.*, 2017, p. 60)

A Emenda Constitucional nº 95/2016 ao gerar o congelamento dos investimentos públicos voltados para a saúde, educação e segurança priorizou o equilíbrio fiscal, em detrimento do desenvolvimento social, a fim de atrair investimentos privados, contudo, com significativos sacrifícios na prestação de serviços básicos à sociedade. (CLARK; NOCE, 2017, p. 1.226)

Em nota técnica, DIEESE - Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos socioeconômicos (2016, p. 11-12), apresenta três grandes impactos que o regime fiscal do teto pode acarretar. O primeiro impacto seria uma relevante diminuição nos gastos primários, dentre os quais o estudo destaca a educação e a saúde. O segundo impacto versa sobre a possível revogação ou alteração da política de valorização do salário mínimo implementada em 2007 e/ou sua desvinculação dos benefícios previdenciários e assistenciais. Por fim, o terceiro impacto seria sentido nos estados e no Distrito Federal em relação à renegociação de suas dívidas com a União.

Neste diapasão, Vieira e Benevides (2016, p. 9-13), em nota técnica do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) de 2016, demonstram grandes repercussões negativas em uma simulação do impacto do teto sobre o gasto federal do SUS (Sistema Único de Saúde), tendo em vista que o montante gasto em saúde seria bem abaixo do efetivamente realizado.

Vale pontuar que, o aumento de investimentos públicos é essencial para conter e reverter a deterioração da atividade econômica, isto é, os investimentos públicos extremamente relevantes para impulsionar a economia, sobretudo em um período de crise. Assim, o teto dos gastos pode sufocar ainda mais a capacidade de o Estado realizar investimentos públicos, capazes de sustentar a economia nacional e a competitividade, bem como gerar perda de potencial de crescimento econômico e de atuação anticíclica do governo. (RAMOS, 2018, p. 6, 13)

Nessa toada, é a posição de Antônio Augusto de Queiroz (2017):

A Emenda à Constituição nº 95/2016, que institui o novo regime fiscal com crescimento real zero da despesa não financeira por 20 anos, determina que o ajuste nas contas públicas seja feito apenas pelo lado da despesa. Eventual aumento de receita não poderá ser gasto com despesa primária ou corrente, devendo ser integralmente destinado à redução do déficit ou à criação de superávit primário. Isto significa que, se o país voltar a crescer, e as receitas de tributos aumentarem, o governo não poderá utilizar esses novos recursos em favor da população, por intermédio da ampliação ou melhoria dos serviços públicos, já que só poderão ser usados para reduzir os déficit orçamentário ou para gerar superávit primário, destinados ao pagamento de juros e à amortização da dívida pública.

Conseqüentemente, o Novo Regime Fiscal suspende o projeto constituinte de 1988, bem como retira a autonomia dos próximos governantes sobre o orçamento, salvo se houver, no futuro, em uma nova gestão, outra proposta de emenda constitucional em sentido contrário. (MARIANO, 2017, p. 261)

Constata-se, desse modo, que o Novo Regime Fiscal ocasionou um quadro de vasto temor e hesitações, pois buscou-se diminuir o déficit das contas públicas em detrimento de investimentos que esvaziam os direitos sociais. (SILVA; PEREIRA, 2018, p. 5)

Com efeito, a mitigação dos direitos sociais, trazidas pela Emenda, representa um retrocesso dos direitos e garantias fundamentais angariados na Constituição. (SILVA; PEREIRA, 2018, p. 5)

De igual modo, Keynes (1996) defendeu que, para a superação de crises é necessária a intensificação de investimentos, pois quando intensificados, mais trabalhadores são empregados e a renda dos agentes econômicos aumenta, resultando no aumento tanto do consumo como da poupança (MARIANO, 2017, p. 270). Logo, o estabelecimento de cortes ou limitações aos gastos públicos não é considerado uma solução para o cenário de crise, em particular, na versão brasileira, que terá efeito de aumentar a dívida, além de diminuir o PIB.

Dessa feita, além de ferir direitos fundamentais da Constituição de 1988 e de desproteger o trabalhador das discricionariedades de diferentes governos, a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição n. 55 de 2016 não se enquadra em uma estratégia de crescimento. (FREITAS, 2017, p. 23)

Por derradeiro, o fato de a regra adotada não levar em consideração a dinâmica atual dos gastos públicos, como os previdenciários, as garantias fundamentais estabelecidas na Constituição de 88, o crescimento econômico, o aumento e envelhecimento populacional, dentre outras questões, o novo regime fiscal, ao visar

a redução dos gastos primários ao longo de duas décadas, pode acarretar em um problema grave de financiamento das principais áreas de atuação e funcionamento da máquina pública. (RAMOS, 2018, p. 13)

Ainda, é mister ressaltar os efeitos práticos, por conseguinte, negativos nas searas da saúde e educação. A DIEESE (2016, p. 9-10) realizou uma projeção do teto de gastos estimando a vigência entre o período de 2002 a 2015 que, por sua vez, no caso da educação, com a nova regra do NRF, a redução seria de 47% no período. Em sequência, em relação às despesas de saúde, a redução seria 27%. Por conseguinte, em médio prazo, o teto de gastos públicos brasileiros deve reduzir as despesas do Estado cerca de 13% do PIB. Ademais, de acordo com estudo do IPEA (2016, p. 9-13), a partir da aplicação do Novo Regime Fiscal, somente o SUS terá uma perda de aproximadamente R\$ 743 bilhões.

Por fim, com a aprovação da EC 95/2016 a tendência é que a forte redução do gasto público em proporção do PIB perdure nos próximos anos. Logo, isso representaria uma queda de quantias significativas em áreas cruciais ao desenvolvimento econômico do país, que apresentam potencial distributivo importante. A título de ilustração, em 2016, a educação, a saúde, a previdência social e a assistência social teriam reduções em seus orçamentos de R\$ 68,7 bilhões, R\$ 37,9 bilhões, R\$ 194,4 bilhões e R\$ 39,1 bilhões respectivamente. (FREITAS, 2017, p. 15)

4 A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO NOVO REGIME FISCAL

O STF ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 939/DF proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio contra à Lei Complementar 77/93, chegou ao entendimento de que incumbe ao Supremo Tribunal Federal o dever, magno e eminente, de velar para que essa realidade, ou seja, direitos e garantias fundamentais, não seja desfigurada (ADI 939/DF).

Para Virgílio Afonso da Silva (2009, p. 217-218), a supramencionada decisão do STF na ADI 939 destaca a consolidação do modelo brasileiro de controle de constitucionalidade enquanto um modelo “ultraforte”. Dado que em um modelo considerado forte é atribuído ao tribunal a análise de adequação entre legislação infraconstitucional e constitucional, desse modo, é passável considerar o modelo brasileiro como “ultraforte”, tendo em vista ser o tribunal constitucional competente para fiscalizar a constitucionalidade do Poder Constituinte derivado.

Ademais, de igual modo, no julgamento da ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) 830, o Supremo Tribunal Federal confirmou a possibilidade de realizar controle de constitucionalidade de uma emenda constitucional em face de uma norma constitucional originária. (VASCONCELOS FILHO, 2019, p. 86)

É mister registrar, o poder constituinte derivado ou reformador é responsável pelas alterações no texto constitucional, ou seja, possui a função de modificar as normas constitucionais por meio de emendas, no entanto, as limitações impostas a este poder pela Constituição de 1988 estão consagradas no art. 60. (NOLASCO; ANANIAS, 2018, p. 92)

Com efeito, as disposições da EC nº 95/2016 foram objeto de contestação no STF (Supremo Tribunal Federal) ainda no processo legislativo, isto é, durante a tramitação da PEC 241/2016, deputados de oposição impetraram o MS (Mandado de Segurança) nº 34.448, com pedido liminar, a fim de impedir a sua respectiva tramitação, ao fundamento de que a proposta tenderia a abolir a separação de poderes, o voto direto, secreto, universal e periódico, e os direitos e garantias individuais, violando, portanto, cláusulas pétreas. (CORREIA NETO, 2019, p. 21)

Nessa toada, é cabível discutir a compatibilidade vertical da Emenda Constitucional nº 95/2016 com as cláusulas pétreas gravadas no § 4º, IV do art. 60, além dos

artigos 1º, II, 1º, III 3º, III, 5º, § 1º e o art. 60, §4º, IV, todos da Constituição Federal de 1988, à luz da máxima efetividade dos direitos fundamentais e do princípio da vedação do retrocesso social de direitos sociais essenciais garantidos às atuais e futuras gerações, uma vez que a EC n. 95 afronta o conteúdo material de regras constitucionais e infraconstitucionais de amparo e proteção a tais direitos.

O art. 3º, III, da Constituição da República prevê que um dos objetivos da República Federativa do Brasil é “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir desigualdades sociais e regionais”, sendo assim, assume um papel predominantemente dirigente e transformador da realidade. Desse modo, função da Constituição não está pautada apenas na limitação do poder e a regulação dos organismos estatais, além, pauta-se de igual modo, na garantia de direitos e o impedimento de violação pelo Estado. (NOLASCO; ANANIAS, 2018, p. 95)

Ingo Wolfgang Sarlet (2018, p. 17), em análise da então PEC 55 que deu origem à EC nº 95, de 2016, concluiu ser perigosa, seja para o nosso Estado Social em construção, seja do ponto de vista democrático-institucional. Contudo, de forma pretensiosa os idealizadores da EC n. 55 pressupõem que os gastos e investimentos atuais seriam suficientes para que o Estado brasileiro cumpra a missão estabelecida no texto constitucional.

Assim, resta evidente que a Emenda Constitucional n. 95 viola frontalmente o art. 60, § 4º, IV da Constituição de 1988, ao prever reajuste fiscal que tende a suprimir direitos sociais, principalmente, aqueles previstos nos artigos 198 e 212. (NOLASCO; ANANIAS, 2018, p. 94)

4.1 NOVO REGIME FISCAL E A ALEGADA VIOLAÇÃO À AUTONOMIA ORÇAMENTÁRIA

Conforme o art. 99, § 1º, CF, no modelo constitucional original, é previsto a capacidade para elaborar suas próprias propostas, respeitados os limites predeterminados na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) como eixo da autonomia financeira dos Tribunais. Dessa forma, a questão mais delicada pode estar do art. 107, § 2º do ADCT, que condiciona temporariamente os limites a serem fixados na LDO, ao teto de gastos instituído pela Emenda 95. Nota-se, desse modo, uma

cláusula de constrição ao resultado que poderia decorrer da "estipulação conjunta com outros poderes na Lei de Diretrizes Orçamentárias" - este não poderá ser superior ao teto de gastos ora instituído, veiculado por Emenda de autoria do Poder Executivo. (DO VALLE, 2017, p. 10)

Duas debilidades imediatas se põem em relação ao argumento da violação à autonomia orçamentária. Primeiro, asseverar possível o estabelecimento de limites ao exercício da proposição orçamentária pela via das Diretrizes Orçamentárias, e nega-lo na via do emendamento constitucional é uma contradição em termos. (DO VALLE, 2017, p. 10)

Em segundo lugar, a autonomia orçamentária não é atributo institucional que se possa ser exercido à parte dos princípios constitucionais que norteiam a atividade financeira do Estado. Assim, o princípio de equilíbrio orçamentário, autêntica fonte de legitimação da ação estatal terá plena aplicação também no que diz respeito às instituições revestidas de autonomia - aliás, é cabível a recepção da possibilidade de, em nome deste mesmo postulado principiológico, desenvolver-se as medidas necessárias à equalização de receitas e gastos em toda a estrutura estatal. (DO VALLE, 2017, p. 11)

Jorge Miranda (2002, p. 389) defende o caráter indiscutível do fenômeno da modificação das Constituições, pois é da essência do poder constituinte reformador, emprender à alteração de uma ordenação posta pelo texto original da constituição, respeitando os limites expressos nas cláusulas imodificáveis.

Sustentar a inconstitucionalidade da implementação do parâmetro adicional temporário (teto de gastos) pela inobservância de uma estipulação conjugada, como a preconizada pelo art. 99, § 1º, I CF/88, é negar ao poder reformador aquilo que é sua aptidão jurídica própria, a saber, harmonizar o Texto Fundamental com as pressões impostas pela realidade e contexto social, que podem culminar por contribuir contra a efetividade constitucional. (MIRANDA, 2002, p. 390)

Nesse passo, Vanice Regina (2017, p. 11), observa que:

Ainda que o Novo Regime Fiscal não contempla na sua estrutura geral de aplicação, conferir-se ao Poder Executivo a possibilidade de formulação de juízo de valor em relação aos componentes em si da apuração e atualização do teto de gastos, ou menos ainda quanto às consequências da sua inobservância. Essa apreciação valorativa acerca das escolhas orçamentárias empreendidas pelas estruturas revestidas de autonomia, seja etapa de formulação das respectivas propostas, seja na de execução

orçamentária se teve por vedada pela casuística noticiada no âmbito do STF - e esse padrão de preceituação não se tem no Novo Regime Fiscal.

Logo, com o Novo Regime Fiscal, o que pode se apresentar como alternativa possível é o financiamento da expansão das atividades não pelo aumento nominal das despesas primárias, mas pela racionalização em geral do dispêndio, e o incremento da qualidade do gasto público. (GRAZIANE *apud* DO VALLE, 2017, p. 11)

4.2 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 E O RESPEITO ÀS CLÁUSULAS PÉTREAS

Conforme Branco *et. al* (2010, p. 13), cláusulas pétreas são limitações estabelecidas no texto constitucional originário acerca de temas que não podem ser objeto de deliberação por inovação jurídica quando tenha por finalidade esvaziamento do seu conteúdo.

A Consultoria Técnica do Senado Federal emitiu parecer pela inconstitucionalidade da ainda Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 55/2016), são argumentos em destaque: a) criação indireta de cláusulas pétreas e b) violação ao voto direto, secreto, universal e periódico. (VIEIRA JÚNIOR, 2016)

Desta forma, a emenda versada possui caráter autoritário, com conseqüente supressão das prerrogativas democráticas conferidas aos representantes eleitos pela sociedade, uma vez que estabelece a possibilidade de inibição ou suspensão de propostas de inovações legais e/ou constitucionais que impliquem aumento das despesas ou renúncia a receita, a fim de verificar sua consonância com o novo regime fiscal. (CLARK; NOCE, 2017, p. 1.228-1.229)

Insta destacar que, o simples desejo de transgredir os valores essenciais compreendidos no cerne das cláusulas pétreas, dispostas no § 4º do art. 60 da Lei Maior, resta caracterizada afronta ao texto constitucional, basta que descrição do teor da Emenda, demonstre a intenção de modificar, mesmo que forma indiretamente, a estrutura constitucional organizada. (SILVA; PEREIRA, 2018, p. 6)

Nessa toada, Giovani Clark, Leonardo Alves Corrêa e Samuel Pontes do Nascimento (2013, p. 5), entende:

Em termos gerais, “ideologia constitucionalmente adotada” refere-se ao processo jurídico-político de conversão de “ideologias econômicas puras” (capitalismo, nacionalismo, socialismo) em uma ordem juridicamente positivada mesclando-as em um único texto a ser aplicado. Trata-se de um mecanismo de juridificação do discurso ideológico construído, no plano econômico-político, pelo Poder Constituinte.

Dessarte, não podem ser objeto de deliberação proposta de emenda constitucional tendente a abolir os direitos e garantias individuais, haja vista o Constituinte incluiu no catálogo tanto os tradicionalmente categorizados, qual seja, a liberdade de expressão, quanto os políticos e sociais, quais sejam: direito de voto, direito à saúde e à educação. (NOLASCO; ANANIAS, 2018, p. 92)

Cabe acentuar ainda que, a expressão “tendente a abolir” atua como um divisor de águas a saber há – ou não – ofensa à determinada cláusula pétrea (NOLASCO; ANANIAS, 2018, p. 92). Segue a seguir posição de José Afonso da Silva (1999, p. 594-595):

(...) É claro que o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declarem: “fica abolida a federação ou a forma federativa de Estado”, “fica abolido o voto direto...”, “passa a vigorar a concentração de Poderes”, ou ainda “fica extinta a liberdade religiosa, ou de comunicação..., ou o habeas corpus, o mandado de segurança...”. A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação, ou do voto direto, ou indiretamente restringir a liberdade religiosa, ou de comunicação ou outro direito e garantia individual; basta que a proposta de emenda se encaminhe ainda que remotamente, “tenda” (emendas tendentes, diz o texto) para a sua abolição.

Dessa feita, conclui-se que a inconstitucionalidade não recai apenas nas emendas que suprimam ou provoquem a abolição de determinadas matérias especificadas como cláusula pétrea, isto é, basta que seja evidenciada uma tendência no sentido erradicar uma matéria petrificada. (NOLASCO; ANANIAS, 2018, p. 92)

Em Mandado de Segurança registrado sob o nº 34.448/DF, o STF alertou quanto a impossibilidade de supressão das cláusulas pétreas, tão somente porque os direitos materialmente fundamentais são responsáveis por definir um patamar mínimo de justiça, cujo esvaziamento privaria a pessoa das condições básicas para o desenvolvimento de sua personalidade, e por via de consequência, a própria ordem constitucional perderia sua identidade. (NOLASCO; ANANIAS, 2018, p. 93)

(...) As Constituições devem se equilibrar entre permanência e plasticidade, entre a vida e a morte. Se forem rígidas demais, correm o risco de se tornarem anacrônicas e serem substituídas. Para viverem longamente, precisam, portanto, se modificar. Porém, se forem excessivamente flexíveis, correm o risco de terem seus preceitos estruturantes, seu “núcleo essencial” e “identidade” destruídos, o que representaria igualmente o seu decreto de morte. Para cuidar dessas preocupações, há, de um lado, que se permitir

emendas à Constituição e, de outro, que se buscar impedir que as reformas possam esvaziar determinados conteúdos, por meio da identificação de 'cláusulas pétreas'. Esse é o delicado equilíbrio pelo qual deve velar o Judiciário.

No entanto, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o pedido liminar do supradito Mandado de Segurança, com vistas a suspensão da tramitação da anterior PEC 241, desconsiderou as inconstitucionalidades alegadas, e negou a tutela cautelar, ainda que a motivação da decisão resumiu-se à negativa de violação à separação de poderes, à garantia do voto secreto, direito, universal e periódico. (MARIANO, 2017, p. 266)

Dessa feita, cumpre o presente trabalho analisar cada um dos fundamentos elencados em desfavor do Novo Regime Fiscal, sob o argumento do atentado contra a lógica principiológica da vedação ao retrocesso social, reunida no plano do direito positivo, especificamente, no rol das cláusulas pétreas constitucionais.

4.2.1 A violação ao princípio da separação dos Poderes

Na medida em que Novo Regime Fiscal impõe o congelamento de despesas primárias por vinte exercícios financeiros, estrangula e mitiga a independência e a autonomia financeira do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, bem como a autonomia financeira do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, visto que qualquer perspectiva de ampliação da atuação desses Poderes e órgãos fica inviabilizada pelas próximas duas décadas. (VIEIRA JÚNIOR, 2016, p. 11)

Dessa forma, o elemento central para o efetivo exercício da autonomia na elaboração de seu próprio orçamento fora retirado da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de todos os órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público da União, assim como da Defensoria Pública da União, tendo em vista a supressão da possibilidade de rediscutir por vinte anos os limites de suas despesas primárias. (VIEIRA JÚNIOR, 2016, p. 11)

Sendo assim, resta claro que as regras previstas nos incisos II a V, § § 1º e 2º do artigo 102 acrescentado pela EC nº 95 ao ADCT não de ser considerados inconstitucionais. (VIEIRA JÚNIOR, 2016, p. 11)

Para mais, o art. 103 ao estabelecer que o Presidente da República poderá propor, somente a partir do décimo exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, Projeto de Lei Complementar (PLC) que vise a alteração do método de correção dos limites, cria uma limitação desarrazoada da prerrogativa que possui o Presidente da República de encaminhar projetos de lei ao Congresso Nacional no momento que entenda oportuno. (VIEIRA JÚNIOR, 2016, p. 13)

De igual modo, o parágrafo único do art. 103 apresenta violação a Constituição Federal, pois esse dispositivo estabelece que será admitida apenas uma proposta de alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial a partir do décimo exercício de vigência do NRF, ou seja, arbitra a quantidade de vezes em que uma determinada proposta de alteração, via projeto de lei complementar, pode ser encaminhada pelo Presidente da República. (VIEIRA JÚNIOR, 2016, p. 13-14)

Nesse mesmo sentido, o § 4º do art. 104 estabelece que as vedações previstas neste artigo se aplicam também a proposições legislativas, isto é, o supra dispositivo afasta a prerrogativa dos parlamentares de apresentarem proposições sobre quaisquer assuntos, inclusive aqueles mais teratológicos. (VIEIRA JÚNIOR, 2016, p. 15)

Com efeito, trata-se de mitigação da autonomia das Casas do Congresso Nacional que possuem a competência de dispor sobre sua organização e funcionamento e intolerável violação ao princípio da separação dos Poderes.

Assim, é flagrantemente inconstitucional dispositivo que objetive impedir a apresentação de proposição legislativa, seja ela qual for, por parlamentar, em face do que estabelecem os arts. 51, inciso IV, e 52, inciso XIII. (VIEIRA JÚNIOR, 2016, p. 15)

O art. 2º da CF dispõe que são os Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Executivo, o Judiciário e o Legislativo.

Por sua vez, o postulado da separação dos Poderes atua como um pressuposto do Estado Democrático de Direito, responsável por evitar a submissão de Poderes e órgãos autônomos aos interesses de uma autoridade ou instituição específica. (VASCONCELOS FILHO, 2019, p. 112)

Neste diapasão, ao tratar, em especial, do Poder Judiciário brasileiro, José Maurício Conti (2018, p. 58), observa que:

Há de se reconhecer que, efetivamente, os conceitos de independência e autonomia confundem-se, mas, admitindo que independência é “o estado de quem tem autonomia”, e sendo a autonomia a “faculdade de se governar por si mesmo”, é razoável admitir-se que o conceito de independência é mais abrangente, sendo a autonomia um instrumento por meio do qual se atinge a independência, uma característica intrínseca da independência, um verdadeiro elemento que compõe o conceito de independência.

Desse modo, a autonomia financeira é um dos requisitos previstos pelo constituinte para concretizar a harmonia e independência efetiva entre os Poderes. Além, tal independência só se concretiza com uma efetiva autonomia, o que se obtém assegurando-lhe a autonomia institucional, possibilitando-lhe autogoverno, autoadministração organizacional e financeira, e a autonomia funcional, com garantias de independência da Magistratura.

O fato de a EC 95/2016 limitar a autonomia financeira dos órgãos do Poder Judiciário é argumento central das alegações de que o Novo Regime Fiscal viola o princípio da separação dos Poderes, visto que tais órgãos não participaram do processo de elaboração e aprovação da emenda. (VASCONCELOS FILHO, 2019, p. 111)

Ademais, é alegada a inconstitucionalidade do art. 108 do ADCT, pois ao estabelecer carência de dez anos para que o Presidente da República possa apresentar proposta de revisão do critério de correção de gastos, é possível constatar a violação da independência do Poder Executivo, que possui liberdade legislativa consagrada no art. 61 da Constituição Federal. (VASCONCELOS FILHO, 2019, p. 111)

De igual modo, é inconstitucional por violar a iniciativa legislativa dos deputados e senadores, uma vez que o art. 109, § 4º, do ADCT veda a proposição de medidas legislativas que desrespeitem as vedações aplicáveis no caso de descumprimento dos limites individualizados de despesas. (VASCONCELOS FILHO, 2019, p. 111)

Vale destacar em caráter inédito, o atual cenário de pandemia em que o mundo está inserido, visto que a chegada do novo coronavírus no Brasil e seus desdobramentos já provocaram a judicialização do tema no Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, o Partido dos Trabalhadores (PT) requer a suspensão em relação ao sistema de saúde pública da Emenda Constitucional (EC) 95/2016, que limita gastos públicos. A instituição partidária peticionou pedido de tutela de urgência incidental na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5715, de relatoria da ministra Rosa

Weber, em que contesta a emenda 95 que implementou o Novo Regime Fiscal em vigor no país. Para o partido, no atual cenário de pandemia, a EC 95/2016 representa “uma barreira para o tratamento adequado da questão” (NOTÍCIAS STF).

O Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e partes interessadas (*amici curiae*) protocolaram petições nas respectivas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, 5658, 5680 e 5715, requerendo a suspensão imediata dos efeitos de parcela da EC 95/2016 por intermédio de liminar, visando a não aplicação do teto de gastos à área da saúde pública em razão da pandemia da doença do coronavírus (Covid-19), visto que a tese defendida alega que em virtude do cenário excepcional deflagrado pela pandemia, representa objeção ao confronto adequado da situação emergencial qualificada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) como de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (NOTÍCIAS STF).

Em despacho, por meio da Advocacia-Geral da União (AGU), a Ministra do STF, Rosa Weber, pede que os Ministérios da Saúde e da Economia, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o Conselho Nacional de Saúde (CNS), no prazo de 30 dias, informem o montante mínimo de recurso obrigatoriamente aplicado pela União em ações e serviços públicos de saúde prestados à população desde a implementação do Novo Regime Fiscal, em 2017, assim como requer informações ao Poder Executivo da União acerca dos efeitos da Emenda Constitucional (EC) 95/2016 diante as necessidades decorrentes da pandemia do coronavírus (NOTÍCIAS STF).

Posto isto, insta ressaltar que, por unanimidade o Senado federal aprovou o projeto de decreto legislativo que reconhece que o país está em estado de calamidade pública devido a pandemia do coronavírus.

Conforme, a Agência Senado (2020), o decreto de calamidade pública aprovado permite que o governo federal gaste mais, isto é, ultrapasse a meta fiscal prevista no Orçamento do respectivo ano, bem como desobedeça às metas fiscais para custear ações de combate à pandemia. Além, o referido texto aprovado cria uma comissão mista composta por seis deputados e seis senadores, com igual número de suplentes, para acompanhar os gastos e as medidas tomadas pelo governo federal no enfrentamento do problema (AGÊNCIA SENADO, 2020).

Com efeito, a LRF determina que, decretado o estado de calamidade, os prazos ficam suspensos para ajuste das despesas de pessoal e dos limites do endividamento a fim de cumprir as metas fiscais e adotar os limites de contingenciamento das despesas.

Segundo o Governo Federal, o reconhecimento do estado de calamidade pública, previsto para durar até 31 de dezembro deste respectivo ano, torna-se necessário “em virtude do monitoramento permanente da pandemia covid-19, da necessidade de elevação dos gastos públicos para proteger a saúde e os empregos dos brasileiros e da perspectiva de queda de arrecadação” (AGÊNCIA SENADO, 2020).

Dessa feita, em virtude do reconhecimento do estado de calamidade pública devida a pandemia do novo COVID-19 que assola todo o mundo, e suas eventuais repercussões no orçamento da União, tendo em vista a necessidade de alto e imprevisível suporte financeiro ao Sistema Único de Saúde, em consequência do cenário atual, é pertinente o pedido de suspensão dos efeitos fiscais previstos no NRF em relação ao sistema de saúde pública, uma vez que o mesmo representa um grande obstáculo ao devido e adequado combate ao novo coronavírus.

4.2.2 A violação ao princípio da segurança jurídica

Elucida Vieira Júnior (2016, p. 16), no âmbito do sistema presidencialista de governo, cabe ao Poder Executivo formular e implementar as políticas públicas capazes de tornar efetivo o acesso da população a bens e serviços públicos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, visto que a nova visão constitucional, busca dar sentido a Constituição “e, assim, superar seu caráter meramente retórico, encontrando mecanismos para a real e efetiva concretização de seus preceitos” (DUARTE, 2010, p. 24).

No que concerne ao inciso I do art. 102 do ADCT que fixa limitações ao Poder Executivo, o cenário é mais alarmante. Conquanto, com base nos seguintes precedentes, quais sejam, RE (Recurso Extraordinário) nº 592.581 e ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental) nº 347, é provável que a Corte Superior preserve a orientação jurisprudencial no sentido de interferir na alocação de recursos orçamentários por parte do Poder Executivo, a fim de

assegurar os direitos fundamentais e a dignidade da população atendida pelas políticas e programas governamentais. (VIEIRA JÚNIOR, 2016, p. 20)

Vejamos, pois, o contundente entendimento do jurista Cattoni de Oliveira (*apud* NOLASCO e ANANIAS, 2018):

Institucionalmente, ela pode significar não apenas a suspensão, mas sim a revogação do núcleo normativo, administrativo-financeiro e orçamentário do Estado brasileiro tal como configurado pela Constituição de 1988, já que pretende excepcionar as normas constitucionais por 20 anos. E o que isso, enfim, significa? Coloca-se, pois, atualmente, em risco todas as conquistas sociais que apesar, de tudo, a sociedade brasileira conseguiu alcançar, como é o caso do SUS e da educação pública (sem falar até mesmo nos subsídios estatais à educação prestada pela iniciativa privada). Inviabilizar o SUS é colocar em risco e perigo a vida de milhões de pessoas. A PEC n 241 expressa, com isso, uma política governamental que privilegia os supostos compromissos do Estado para com o sistema financeiro, ainda que em detrimento da continuidade dos serviços públicos e em prejuízo da garantia de direitos fundamentais da população brasileira: aquilo que na literatura jurídica e política é denunciado como sendo, de fato, não mais um regime constitucional-democrático, mas sim um 'estado de exceção econômico. (...)

Nessa perspectiva, o postulado da vedação do retrocesso está diretamente relacionado ao princípio da segurança jurídica, tendo em vista que os direitos sociais, econômicos e culturais devem “implicar uma garantia de estabilidade das situações ou posições jurídicas criadas pelo legislador ao concretizar as normas respectivas” (NOVELINO, 2011, p. 533).

Resta cristalino que a EC. 95, de 2016, afronta o conteúdo de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que amparam a proteção aos direitos fundamentais, notadamente mediante imposição de limites de gasto mínimos, corrigidos apenas com índice inflacionário, como se sucede com os direitos à saúde e à educação. (NOLASCO; ANANIAS, 2018, p. 101)

Assim, não há qualquer razão para impor o Novo Regime Fiscal adotado pela EC n. 95, cuja qual pretende estabelecer uma espécie de “sítio fiscal” capaz de interromper a eficácia dos direitos fundamentais por duas décadas, independentemente de eventual crescimento e/ou desenvolvimento econômico ou arrecadação pública subsequente. (NOLASCO; ANANIAS, 2018, p. 101)

Dessa feita, é iminente o risco de passar de um cenário de extrema contenção e restrição orçamentária para um quadro de extrema insegurança jurídica, pautado pelas decisões tópicas do Poder Judiciário que não garantem a priorização, a

homogeneidade e a organicidade necessária na implementação das políticas públicas. (VIEIRA JÚNIOR, 2016, p. 20)

4.2.3 A violação ao voto direto, secreto, universal e periódico

A Constituição Federal em seus artigos 165 a 169, e inciso XXIII do art. 84, trata da competência privativa do Presidente da República de elaboração de peça orçamentária anual e plano plurianual, bem como competência para exercer a direção superior da administração federal.

É na peça orçamentária que se materializam as concepções de organização e funcionamento do Governo, ou melhor, é nesse instrumento que as políticas públicas, programas e projetos de governo ganham forma. (VIEIRA JÚNIOR, 2016, p. 31)

Ademais, ao impor limitações orçamentárias por um período tão estendido, a EC nº 95 supre as prerrogativas dos futuros presidentes eleitos em administrar com liberdade orçamentária e com isso exercer o mandato em sua plenitude, resultando desse modo, em lesão ao direito de voto, bem como obstruindo a escolha democrática do eleitor por outras políticas socioeconômicas. (CLARK; NOCE, 2017, p. 1.230)

Por oportuno, de acordo com Allan Alexandre Mendes (2018, p. 73), a constitucionalização de mais regras relativas ao orçamento público contribui ainda mais para o engessamento e enfraquecimento da gestão dos recursos públicos. O Orçamento Público deve ser uma peça que espelhe o planejamento governamental, contudo, isso só é viável se houver alguma margem de discricionariedade para o gestor público.

Desse modo, para os defensores da violação da cláusula pétrea do voto secreto, direto, universal e periódico, embora as pessoas continuem livres para votar nos candidatos que melhor as representem, nos próximos anos, os eleitos não terão liberdade para deliberar sobre a melhor alocação dos recursos da lei orçamentária. (VASCONCELOS FILHO, 2019, p. 124)

Por outro lado, Cynara Mariano (2017, p. 263), o Novo Regime Fiscal retira do cidadão brasileiro “o direito de escolher, a cada eleição, o programa de governo

traduzido no orçamento e, com isso, decidir pelas políticas públicas prioritárias para o desenvolvimento econômico”.

À vista disso, eliminar, a possibilidade de o chefe do Poder Executivo, legitimamente eleito pelo povo, por intermédio do voto direto, secreto, universal e periódico, de definir o limite de despesas de seu Governo significa retirar-lhe uma de suas principais prerrogativas de orientação, direção e gestão, isto é, significa impedi-lo de fixar as suas diretrizes e definir suas próprias estratégias. Além, significa impedi-lo de exercer, em sua plenitude, o mandato que lhe fora conferido pela soberania popular, prevista no parágrafo único do art. 1º da CF. (VIEIRA JÚNIOR, 2016, p. 31)

Em contrapartida, José Aécio Vasconcelos (2019, p. 129) esclarece que:

ao invés de violar a cláusula pétrea que garante o voto secreto, direto, universal e periódico (art. 60, § 4º, II, da CF), a supracitada emenda constitucional reforça essa garantia, ao assegurar que os eleitos para um mandato temporário de alguns anos não poderão, com suas ações, gerar uma dívida pública insustentável, com encargos financeiros que onerem a vida de pessoas que ainda nem nasceram.

Dessarte, nas próximas cinco legislaturas a partir de 2017 até 2036, os representantes da população na Câmara dos Deputados e os representantes dos estados e do distrito federal no Senado Federal, eleitos democraticamente pelo povo, sabem que exercerão um mandato fracionado, eis que um dos núcleos essenciais do debate, a fixação do limite das despesas primárias de todos os Poderes já estará pré-estabelecido por vinte anos. (VIEIRA JÚNIOR, 2016, p. 32)

4.2.4 A violação ao princípio da vedação ao retrocesso social e direitos fundamentais sociais

A EC nº 95 de 2016, também trata das aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde (art. 198, § 2º, I, CF) e em manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, *caput*, CF), direitos sociais fundamentais previstos na parte permanente da Constituição Federal. (VIEIRA JÚNIOR, 2016, p. 35)

Contudo, estabelece o inciso II do art. 105 que, nos exercícios posteriores ao de 2017, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e educação serão equivalentes aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício

imediatamente anterior (2017), corrigidos na forma determinada pelo inciso II do § 1º do art. 102 do ADCT. (VIEIRA JÚNIOR, 2016, p. 35)

Com efeito, a aplicação dos recursos mínimos em saúde e educação ao longo dos dezenove exercícios financeiros posteriores (2018 a 2036) não serão uma função da receita corrente líquida no caso da saúde, e de uma função da arrecadação com impostos na educação, os recursos mínimos aplicados nessas duas áreas estratégicas passam a ser uma mera atualização monetária dos recursos alocados em 2017. (VIEIRA JÚNIOR, 2016, p. 35)

Para Goldschmidt (2000, p. 33), em consonância com o princípio da proibição do retrocesso social, uma vez reconhecido no sistema jurídico e definido como direito fundamental, não será possível a sua supressão ou restrição inadequada, a ponto de causar um retrocesso na sua atualização.

No mesmo sentido para Zagrebelsky (*apud* NOVELINO, 2011, p. 534) “a proibição de retrocesso consiste em um impedimento imposto ao legislador, decorrente das normas constitucionais programáticas de reduzir o grau de concretização atingido por uma norma definidora de um direito social”. Tal garantia fora consagrada no artigo 60, § 4º, inciso IV, c/c o art. 5º, § 2º e art. 6º, da Constituição Federal de 1988.

Assim, sob o prisma de saúde pública não há como afastar o juízo de inconstitucionalidade, de igual modo, por violação do princípio da razoabilidade ou proporcionalidade previsto no inciso LIV do art. 5º da CF, ou seja, direito fundamental e cláusula pétrea. (VIEIRA JÚNIOR, 2016, p. 35)

No campo da educação o raciocínio é similar, uma vez que os recursos atuais que já são insuficientes, serão escassos, com impactos significativos no atendimento dos usuários dos serviços públicos.

Nessa toada, a Emenda Constitucional nº 95 ao fixar como piso de aplicação de recursos na educação para os próximos vinte anos, as aplicações mínimas corrigidas pela inflação, legítima situação contraditória ao nosso ordenamento, visto que desrespeita expressamente determinação constitucional. (VIEIRA JÚNIOR, 2016, p. 35)

Em seguida, acentua Felipe Derbli (2007, p. 15-16) a respeito destas agressões aos valores que permeiam as Constituições:

(...) o Estado vem sendo tratado como uma instância secundária de decisões e a Constituição vem perdendo sua posição de primazia, como repositório dos valores eleitos como fundamentais pela sociedade ou pelas lideranças sociais, em favor de uma ordem econômica que rende suas homenagens primordialmente ao capital.

Sob o prisma de redução de recursos alocados à saúde e à educação, instituído pelo NRF, ao mitigar a essência protetora dos direitos sociais, bem como impedir a ampliação dos beneficiários, resta configurada uma espécie de retrocesso na abrangência dos direitos sociais. (VIEIRA JÚNIOR, 2016, p. 42)

Nesse sentido, a doutrina da vedação ao retrocesso social se inspirou em J. J. Gomes Canotilho (2000, p. 339-340):

O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (...) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa “anulação”, “revogação”, ou “aniquilação” pura e simples desse núcleo essencial. Não se trata, pois, de proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou formulado em termos gerais ou de garantir em abstracto um status quo social, mas de proteger direitos fundamentais sociais, sobretudo no seu núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado, sobretudo quando o núcleo essencial se reconduz à garantia do mínimo de existência condigna inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana.

Entretanto, ao analisar a EC nº 95 do teto de gastos, é constatada a inexistência de quaisquer medidas compensatórias que possam mitigar a aniquilação dos direitos sociais promovida pelo congelamento e despesas primárias pelos próximos vinte anos, o que reforça a afirmação de flagrante violação de direitos considerados inatingíveis pelo inciso IV do § 4º do artigo 60 da CF. (VIEIRA JÚNIOR, 2016, p. 42)

Por sua vez, as matérias contidas no Novo Regime Fiscal geram drástica redução nos recursos alocados nas referidas áreas, atingindo o núcleo essencial dos direitos fundamentais.

Em sequência, o novo regime fiscal implica na ruptura do pacto social estabelecido pela Constituição de 1988 e, conseqüentemente, viola o princípio do não retrocesso social, visto que se verificará um verdadeiro contingenciamento dos gastos em direitos sociais, viabilizados por serviços públicos. Dessa feita, o supra regime do teto de gastos retroagirá, inviabilizará ou reduzirá conquistas sociais civilizatórias, por intermédio de política econômica de viés fiscal (CLARK; NOCE, 2017, p. 1.231).

Nesse sentido, escreve Sarlet (2007, p. 9):

A problemática da proibição de retrocesso guarda íntima relação com a noção de segurança jurídica. (...) a ideia de segurança jurídica encontra-se umbilicalmente vinculada também à própria noção de dignidade da pessoa humana. Com efeito, a dignidade não restará suficientemente respeitada e protegida em todo o lugar onde as pessoas estejam sendo atingidas por um tal nível de instabilidade jurídica que não estejam mais em condições de, com um mínimo de segurança e tranquilidade, confiar nas instituições sociais e estatais (incluindo o Direito) e numa certa estabilidade das suas próprias posições jurídicas.

Assim, a vedação ao retrocesso social se destina a salvaguardar o mínimo existencial conferido aos brasileiros, e, portanto, nesses casos é absoluta. Logo, o artigo 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias é inconstitucional.

Ademais, de acordo com Cynara Mariano (2017, p. 263), a desvinculação das despesas obrigatórias com saúde e educação atenta contra a lógica principiológica da vedação ao retrocesso social, consubstanciada no plano do direito positivo, no rol permanente, isto é, das cláusulas pétreas constitucionais do § 4º do art. 60, e, portanto, é inconstitucional.

Todavia, José Aécio Vasconcelos (2019, p.87) destaca que, uma maior quantidade de recursos não implica necessariamente uma melhoria na qualidade dos serviços públicos, tendo em vista que também é notório a existência de problemas de gestão, materializados pelos inúmeros caso de corrupção e desperdício. A título de exemplo, o chamado “empoçamento” de recursos. Tal fenômeno se caracteriza pela existência de dotações autorizadas e não executadas por determinada unidade orçamentária, em razão da eventual vinculação da receita a uma finalidade específica que não é a prioritária naquele momento (VASCONCELOS FILHO, 2019, p. 88).

Destarte, José Aécio Vasconcelos (2019, p. 109) afirma que, não há que se falar em diminuição das verbas direcionadas às referidas áreas, assim como a versão mais radical do princípio da proibição ao retrocesso, isto é, que não permite qualquer redução no grau de realização dos direitos sociais, não possui respaldo em nenhuma ordem constitucional.

Nesta senda, segundo Celso de Barros Correia Neto (2019, p. 18), a modificação constitucional instituída pela EC nº 95/2016 não viola nenhuma das cláusulas imodificáveis contidas no § 4º do art. 60 da Constituição Federal, pois não se pode alegar que a alteração da sistemática da vinculação orçamentária em favor da

saúde e educação conforme estabelecida na emenda, seja uma medida que evidencie a tendência a abolir os direitos e garantias individuais.

Para mais, o supramencionado autor ainda acredita que, sustentar a ocorrência de retrocesso sempre que se vislumbre a diminuição do financiamento de uma determinada política pública não é uma boa opção, uma vez que tal interpretação claramente equivocada, de que o progresso e o desenvolvimento econômico são processos que mantêm a mesma direção e mesmo ritmo ao longo do tempo. (VASCONCELOS FILHO, 2019, p. 109)

Assim, para José Aécio Vasconcelos (2019, p. 110), a Emenda Constitucional 95/2016 ao restringir o crescimento global da despesa primária da União para os próximos exercícios, não violou nenhuma cláusula pétrea relacionada aos direitos sociais. Não sendo possível estender a proteção conferida pelo art. 60, § 4º, IV, da Constituição ao financiamento dos respectivos direitos, visto que a quantidade de recursos disponíveis para o Estado não aumenta de forma irrestrita e indefinida no decorrer do tempo.

Para mais, é uma ingenuidade afirmar que o âmbito judiciário é o último meio de proteção aos direitos fundamentais, uma vez que há uma vasta distância entre o dispositivo de sentença e a tradução daquele proclamado dever de agir na realidade da Administração Pública. Resta configurado o equívoco ao utilizar o argumento de proteção contra o limite de despesa, visto que o projeto constitucional não coaduna com o fato de a atividade-meio passar a se revestir de mais relevância do que a atividade-fim. (DO VALLE, 2017, p.14)

No entanto, Clark e Noce (2017, p.1233-1235) ensinam que, a reforma do teto de gastos refuta os compromissos sociais estabelecidos na Constituição de 1988, pois a nossa Lei Maior é pródiga em princípios que garantem direitos sociais e individuais, a fim de assegurar vida digna e uma sociedade justa. Com efeito, o novo regime fiscal gerará graves retrocessos na prestação de serviços sociais, investimentos públicos e garantias de direitos, não possibilitando outra interpretação senão a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 95/2016, inclusive também por violar a ideologia constitucionalmente adotada, como bem assinala Washington Peluso Albino de Souza (2017, p. 15):

Não se trata do sentido filosófico ou político amplo, de ideologia, nem mesmo de cada ideologia política geralmente referida, tal como a capitalista,

a socialista, a comunista, etc. Independentemente dessa configuração, referimo-nos aos princípios que sejam fundamentais na ordem jurídica considerada, mesmo que isoladamente se identifiquem com alguma daquelas ideologias políticas acima referidas. A ideologia a que nos referimos é aquela definida, em Direito Positivo, no Estado de Direito, pela Constituição vigente, em cada época e em cada país. Por isso, a definimos como “ideologia constitucionalmente adotada”. Fica estabelecida, pois, a diferença entre esta e a que se possa entender por ideologia dos modelos teóricos tradicionais, ou seja, conjuntos de ideias, de princípios ou de teorias destinados a explicar, abstratamente, a organização social, a estrutura política e assim por diante. De modo geral, em se tratando da presença dos temas econômicos nas Constituições modernas, boa parte dos elementos considerados como correspondentes a esse conceito de ideologia estão reunidos no capítulo da “Ordem Econômica e Social”, que por essa razão é denominado “Constituição Econômica”, apesar de muitos deles também se encontrarem dispersos por outras partes do texto constitucional.

Sem embargo, os direitos e garantias individuais são contemplados sistematicamente no art. 5º da Constituição Federal, não restringem a ele, sendo possível identifica-los esparsamente ao longo de todo o texto constitucional. (NOVELINO, 2011, p. 427)

Outrossim, o Supremo Tribunal Federal se manifesta no sentido de que direitos e garantias individuais não se limitam ao art. 5º da Constituição Federal, podendo ser encontrados em toda a extensão do texto constitucional, bem como decorrentes de tratados e convenções internacionais. (NOLASCO; ANANIAS, 2018, p. 92)

No ordenamento constitucional brasileiro atual, os direitos sociais caracterizados como direitos fundamentais estão protegidos contra qualquer iniciativa legislativa e administrativa que tenda a abolir, mitigar sua abrangência, assim como violar seu núcleo essencial, à luz do previsto no dispositivo 60, § 4º, inciso IV, cominado com o artigo 5º. § 2º e artigo 6º, todos da Constituição Federal. (VIEIRA JÚNIOR, 2016, p. 41)

4.2.5 A violação ao princípio democrático

Conforme José Aécio Vasconcelos (2019, p. 127), não há que se falar em violação do princípio democrático, mas em promoção de justiça intergeracional, pois o objetivo do Novo Regime Fiscal não é limitar as escolhas da geração futura, mas, o inverso, conferir-lhes a oportunidade de fazer suas próprias escolhas, o que não seria possível se estiver vinculada a uma dívida pública insustentável e a todas as

consequências correlatas, quais sejam, índices elevados de desemprego, recessão econômica e deterioração da qualidade dos serviços públicos oferecidos à população.

Em verdade, a pretensão da emenda é corrigir o equívoco cometido pelos nossos governantes dos últimos anos, que não tiveram nenhuma preocupação com o equilíbrio das contas públicas. (VASCONCELOS FILHO, 2019, p. 128)

A reforma constitucional ao criar um mecanismo capaz de tornar viável a redução do endividamento, ou seja, impedir o crescimento da despesa pública, força-se a geração de superávit, para ser utilizado para reduzir o tamanho da dívida. Dessa forma, o constituinte reformador atuou como guardião do futuro contra os interesses e pressões orçamentárias da geração presente. (VASCONCELOS FILHO, 2019, p. 128)

A Emenda Constitucional nº 95/2016 visa reaproximar a prática da atividade financeira estatal com as limitações que materialmente existem, ou seja, harmonizar uma realidade econômica, com as projeções que se apresentam nos instrumentos de planejamento financeiro da atividade pública. Dessa feita, a intervenção firmada pelo mecanismo democrático próprio e aplicável sem reservas a todos os poderes, que contemplou o devido processo legislativo é revestida da legitimidade representativa e, portanto, não viola o princípio democrático. (DO VALLE, 2017, p. 12)

Com efeito, insistir na elaboração de dispositivos legislativos dissonantes da realidade econômica atual, logo, afastar a transparência dos programas de ação estatal, contribuiria, portanto, para dificultar o verdadeiro planejamento de ação das estruturas estatais, resultado incompatível, decerto, com o ideário democrático. (DO VALLE, 2017, p.12)

Por fim, a Emenda Constitucional nº 95 fora elaborado à luz do princípio do equilíbrio orçamentário, este de igual valor constitucional, pelo que torna incabível a imputação apriorística da violação ao princípio democrático. (DO VALLE, 2017, p.12)

4.3 AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE AJUIZADAS EM FACE DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95, DE 2016

Com exceção da forma federativa do Estado, todas as demais cláusulas pétreas previstas na Constituição serviram como principais argumentos para questionar a constitucionalidade do Novo Regime Fiscal, implementado pela EC nº 95/2016. (VASCONCELOS FILHO, 2019, p. 84)

Em linhas gerais, as alegações suscitadas sustentam que a Emenda Constitucional em questão fere cláusulas imodificáveis da Constituição Federal, com violação de princípios constitucionais como direitos e garantias fundamentais à saúde e à educação e outros como o da democracia e separação de poderes. (NOLASCO; ANANIAS, 2018, p. 104)

Foram ajuizadas no Supremo Tribunal Federal diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Por intermédio de uma simplificada consulta ao sistema de busca processual é possível verificar o ajuizamento das seguintes ADIs: nº 5633, nº 5646, nº 5655, nº 5658, nº 5680, nº 5715, nº 5734 (PORTAL STF).

Nas ADIs, requerem-se a inconstitucionalidade total da emenda, com alegações seja de cunho formal (descumprimento do rito para aprovação de emenda constitucional) ou material (violação de cláusulas imodificáveis, notadamente direitos e garantias fundamentais à saúde e à educação e outros, democracia e separação de poderes). (CORREIRA NETO, 2019, p. 22)

4.3.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade 5633

A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) e a Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE) ajuizaram no Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5633) contra dispositivos da Emenda Constitucional 95/2016.

A ADI 5633, qual seja a judicialização da Emenda Constitucional nº 95 aponta como fundamentos a violação aos artigos 2º; 60, § 4º, III e 99, todos da CF. A rigor o argumento se resume a dois, a saber, violação ao equilíbrio e harmonia entre poderes e violação à autonomia orçamentária reconhecida ao Judiciário. (DO VALLE, 2017, p. 10)

Para Yara de Oliveira Pereira (2017, p. 45), o Novo Regime Fiscal ao impor limitações ao Poder Judiciário no ato da elaboração de sua proposta orçamentária viola a separação dos poderes.

Por seu turno, a principal alegação dos magistrados fora a de que a emenda viola a independência e a harmonia entre os Poderes (artigo 2º da Constituição Federal), assim como, a autonomia administrativa e financeira dos Tribunais (artigo 99) (Processo ADI/5633).

Para mais, as entidades sustentam que as normas inseridas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) possuem natureza tipicamente orçamentária e, portanto, deveriam ter sido tratadas por meio de lei ordinária, cuja elaboração conta com a participação necessária do Judiciário que, por sua vez, não tem qualquer intervenção no processo legislativo das emendas constitucionais (Processo ADI/5633).

Assim, a EC 95 restringiu a autonomia do Judiciário de participar da elaboração de seu próprio orçamento pelo período de 20 exercícios financeiros e ainda atribuiu apenas ao chefe do Executivo a possibilidade de promover revisões dessas limitações após dez anos de vigência do novo regime fiscal. “Por mais nobres que sejam os motivos ou mais necessárias sejam as medidas implementadas, parece claro que as normas não poderiam ser introduzidas no texto constitucional”, afirmam (Processo ADI/5633).

E mais, em consonância com os argumentos das respectivas associações “Varas não poderão ser criadas e tribunais não poderão ser ampliados por 20 anos, pouco importando que venha a ocorrer uma grande ampliação no número de processos” (Processo ADI/5633).

Dessa feita, tal circunstância, conforme os magistrados, viola o princípio da vedação ao retrocesso social: “na medida em que, havendo um crescente número de litigantes, como tem ocorrido ao longo dos anos, a simples atualização monetária do orçamento do Judiciário comprometerá inegavelmente o acesso à jurisdição” (Processo ADI/5633).

Destarte, as associações pedem a concessão de liminar a fim de suspender os dispositivos da EC 95/2016 que incluem o Poder Judiciário federal no novo regime fiscal e, no mérito, a declaração de sua inconstitucionalidade.

4.3.2 Ação Direta de Inconstitucionalidade 5643

A FENASEPE, Federação Nacional de Servidores dos Estados e do Distrito Federal, ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5643, com pedido de cautelar, em janeiro de 2017, contra os artigos 106 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluídos pela Emenda Constitucional nº 95/2016. Em petição inicial fora alegado que a norma que introduziu o Novo Regime Fiscal no ADCT viola direitos fundamentais (art. 5º, CF), direitos sociais (art. 6º, CF), bem como a ordem econômica (art. 170, CF), ou seja, confronta normas, princípios e direitos já sedimentados no Estado Democrático de Direito. (PEREIRA, 2017, p. 41)

Nos autos da supracitada ADI, conforme a FENASEPE, a Emenda Constitucional 95/2016 inviabiliza a efetivação dos direitos acima mencionados de forma direta e indireta, tendo em vista o congelamento dos gastos públicos por duas décadas. Nesse passo, para a Autora da ação, o Novo Regime Fiscal viola os princípios da segurança jurídica, da confiança, da dignidade da pessoa humana e da vedação ao retrocesso social, na medida em que:

introduz na sociedade acirrado quadro de insegurança social e jurídica, em virtude de ter sua eficácia atrelada à anulação ou supressão de direitos fundamentais e principalmente por restringir pelo período de vinte anos o funcionamento pleno de programas governamentais que notoriamente se sabe realizadores dos propósitos da República e construtores de uma democracia consistente em prover a todos acessos a serviços conexos com a dignidade da pessoa humana.

Outrossim, fora alegado que a norma não guarda compatibilidade com os princípios da máxima efetividade e da unidade da constituição, uma vez que é notório que alguns elementos presentes no Novo Regime Fiscal vão dar consequência ao desaparecimento de determinados programas sociais, capaz de gerar um retrocesso social. (PEREIRA, 2017, p. 42)

Sendo assim, a FENASEPE, demonstrou um rol ilustrativo de como seria o ataque aos direitos supramencionados. Em suas palavras:

O sucateamento da DPU e das DPEs imposto pelos §§ artigo 107 do ADCT, significa a desefetivação da proteção e da assistência jurídica, fere de morte e, de chofre atinge a dignidade da pessoa humana e, confronta-se com o artigo 5º Caput CF/88, que trata da segurança. Na área de assistência social se construiu toda uma rede protetiva e dirimidora das desigualdades e da pobreza, com resultados comprovados e indicadores de que o Brasil, foi uns poucos países que nas últimas décadas permaneceram na vanguarda do combate à fome e ao fosso social consignado pela brutal concentração de rendas... Por fim, tais restrições de direitos, atingem

garantias que por terem iniciados um processo de concretização tornaram-se direitos subjetivos públicos e assumiram caráter de insupríveis.

No mérito, requer-se a procedência da ação direta para “que seja aplicada a técnica da interpretação conforme a Constituição e, declarada inconstitucional a emenda Constitucional 95, desde sua promulgação” (Processo ADI/5643).

Por outro lado, de início, a Câmara dos Deputados arguiu a ilegitimidade *ad causam* da autora, visto que a entidade se enquadra no segundo grau da estrutura sindical brasileira, assim como à ausência de pertinência temática, uma vez que a norma impugnada diz respeito exclusivamente ao orçamento da União, logo, não atinge os servidores e empregados públicos dos Estados e do Distrito Federal (Processo ADI/5643).

Ademais, o Senado Federal afirma a regularidade do processo legislativo em que se produziu a Emenda Constitucional nº 95/2016, bem como defende que “a EC nº 95/2016 é um remédio necessário que muda os rumos das contas públicas brasileiras e torna possível que o País consiga, com a maior brevidade possível, restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública”. Além, sustenta que as mudanças realizadas pela Emenda Constitucional 95/2016 não afeta o núcleo do postulado da separação dos Poderes, tampouco a estrutura federativa do Estado brasileiro ou o direito de voto dos cidadãos, pelo que não há falar em afronta ao art. 60, § 4º, I e II, da Constituição (Processo ADI/5643).

É mister registrar que, a Advogada-Geral da União, Ministra Grace Maria Fernandes Mendonça, bem como, a Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge, opinaram pelo não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade, por ilegitimidade ativa *ad causam*.

Com efeito, em decisão, a relatora Ministra Rosa Weber, nega seguimento à presente ação direta de inconstitucionalidade, restando prejudicado o exame do pedido de liminar, tendo em vista a ausência da *legitimatío ad causam* ativa, delineando assim, a carência da ação (Processo ADI/5643).

4.3.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade 5655

A CONAMP (Associação Nacional de Membros do Ministério Público), juntamente com a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) e a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT) questionaram no Supremo Tribunal Federal, a Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu novo regime fiscal.

São argumentos trazidos pelas entidades na Ação Direta de Constitucionalidade 5655: a) a emenda tende a "afrontar a independência e autonomia dos Poderes Legislativo e Judiciário, assim como, b) a autonomia das instituições do Sistema de Justiça (Funções essenciais à Justiça, em especial o Ministério Público e as Defensorias Públicas)".

Em estudo mais técnico e aprofundado realizado e publicado pela CONAMP fora demonstrado ainda que:

desvinculando despesas e receitas; limitando o crescimento dos dispêndios públicos não financeiros à variação de um dos índices de inflação, por tão significativo lapso - equivalente a cinco mandatos presidenciais -, a proposta em destaque ostenta potencial para não somente interromper a expansão e o aperfeiçoamento das atividades do Poder Judiciário e do Ministério Público, mas de apequená-los, reduzindo drasticamente, ano a ano, sua estrutura e seus recursos humanos e materiais.

Apesar da intensa mobilização associativa, a EC nº 95/2016 fora aprovada no Congresso Nacional. Segundo a presidente da CONAMP, Norma Cavalcanti, os efeitos da medida, "tornará permanente o processo de desfinanciamento dos serviços públicos de saúde iniciado nos últimos anos [...] O Brasil não merece, mais uma vez, ser cobaia de políticas econômicas. Nenhuma nação do mundo impôs a seu povo um congelamento de despesas por período tão longo".

4.3.4 Ação Direta de Inconstitucionalidade 5658

O Partido Democrático Trabalhista (PDT) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade na Suprema Corte, possuindo como principais pontos o ataque à saúde e educação pela EC 95/2016, tendo em vista que o Novo Regime Fiscal desvinculou os percentuais mínimos previstos na Constituição Federal. (PEREIRA, 2017, p. 49)

Na ADI/5658, o referido partido político questiona dispositivos da emenda e requer, entre outros pontos, que o STF dê interpretação conforme a Constituição ao novo texto do artigo 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) a fim de excluir os gastos com educação e saúde da limitação imposta (Processo ADI/5658).

Além, o PDT afirma que a EC nº 95/2016 o crescimento da população fará com que os gastos públicos *per capita* nas áreas de saúde e educação sejam progressivamente reduzidos. Segundo a supramencionada instituição partidária, “As projeções econômicas e financeiras demonstram que a perspectiva é de sério comprometimento das bases materiais que permitem a efetivação desses direitos” (Processo, ADI/5658).

4.3.5 Ação Direta de Inconstitucionalidade 5680

O Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) também ajuizou no Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 5680 contra a Emenda Constitucional 95/2016. O partido político requer a concessão de medida cautelar para a suspensão imediata dos efeitos da emenda e, no mérito, a declaração da inconstitucionalidade do artigo 1º, tendo como resultado a inconstitucionalidade dos artigos 106 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (inseridos pela EC 95/2016).

Ademais, o PSOL afirma ainda que a análise da constitucionalidade da Emenda Constitucional “não pode prescindir do exame de sua compatibilidade com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em matéria de direitos humanos”, uma vez que a EC nº 95/2016 ofende postulados internacionais garantidores de direitos humanos, sociais, econômicos e culturais, tais como, a Carta da Organização das Nações Unidas, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o Protocolo da São Salvador (Processo ADI/5680).

A EC afronta o dever de todo país signatário ao PIDESC em assegurar progressivamente o cumprimento dos direitos econômicos, culturais e sociais da população, o que deveria ser feito tanto através da via legislativa, como através da alocação do máximo de recursos disponíveis”, argumenta. “Ao invés de cuidar da implementação progressiva dos direitos, a EC faz

exatamente o contrário do que dispõe o PIDESC ao promover o congelamento, por vinte anos, de verbas destinadas a direitos sociais fundamentais como saúde e educação, as quais não serão mais proporcionais à receita fiscal do Estado.

Na mesma perspectiva das alegações das ações já apresentadas, a legenda alega que a norma ofende diversos preceitos constitucionais, e mais, sustenta que o novo regime fiscal, implementado pela emenda constitucional, “altera profundamente os pactos jurídico-políticos que estruturaram o Estado brasileiro, e consolidam uma maneira muito específica, particular e ideologicamente orientada de entender qual a política econômica que deve ser vista como correta”. Por sua vez, além de violar cláusulas pétreas, argumenta que a emenda constitucional tem como consequências o aumento da desigualdade e a piora da qualidade de vida no Brasil, com graves impactos negativos na saúde, na assistência social e na educação (Processo ADI/5680).

4.3.6 Ação Direta de Inconstitucionalidade 5715 e 5734

Tais ações foram ajuizadas respectivamente pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

Na ADI 5734, a CNTE pede a concessão de medida liminar para suspender a eficácia do artigo 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a redação legal presente na EC 95/2016, bem como o retorno dos critérios estabelecidos constitucionalmente no artigo 212 para o financiamento do ensino público. No mérito, requer que o STF declare a inconstitucionalidade da emenda. Na ADI 5715, o PT requer de igual modo, a suspensão antecipada da norma e, já no mérito, a declaração de sua inconstitucionalidade, “a fim de evitar lesão de difícil reparação à sociedade brasileira” (Processo ADI/5715 e Processo ADI/5734).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao verificar a trajetória da economia brasileira, é possível notar que entre o período 1994 e 1999 fora iniciado e ampliado substancialmente um processo de estabilização econômica, isto é, os frutos gerados ultrapassaram mandatos presidenciais, proporcionando uma década de crescimento acelerado e ininterrupto ao Brasil.

Entretanto, o crescimento das despesas públicas que era naquele momento para ser uma medida específica de combate à recessão mundial de 2008 tornou-se uma prática rotineira, e o Brasil aumentou o gasto público em um índice duas vezes acima do crescimento do PIB.

Ademais, fora ignorado sinais evidentes do superaquecimento econômico, e então no segundo mandato de Dilma Rousseff, o Brasil enfrentara a pior recessão de sua história. Logo, a dinâmica da economia brasileira, somada à crise política, sofreu intensa depreciação a partir de 2014, ou melhor, a queda da arrecadação tributária, acrescida de problemas estruturais e as opções de políticas econômicas levaram ao aparecimento de um déficit significativo, com tendência de piora.

Ocorre que a crise econômica (nacional e internacional) impôs considerável redução de receitas ao Estado brasileiro, enquanto as despesas se mantiveram crescentes nas últimas décadas. Além, a presença de uma estrutura produtiva ultrapassada e de baixa complexidade, desonerações tributárias, subsídios fiscais e parafiscais, entre outras condutas ampliaram a suposta debilidade da saúde fiscal do Brasil.

No entanto, verificou-se no presente trabalho que o elevado custo de financiamento da dívida pública, bem como o montante dos gastos com juros são os principais fatores geradores do déficit nominal estrutural das contas públicas do Brasil.

Assim, com o intuito de controlar o endividamento público fora implementado pelo Governo Federal, o Novo Regime Fiscal do teto de gastos, dando sequência ao denominado ajuste fiscal, que objetiva o corte e contenção de gastos e investimentos públicos.

Contudo, a solução para o crescimento da dívida e ao relevante déficit orçamentário encontrada pelo governo Temer ao instituir um Novo Regime Fiscal que congela as despesas primárias da União por vinte exercícios financeiros é questionável, uma

vez que a efetividade da Emenda Constitucional nº 96/2016 está intimamente correlacionada com a aplicação de outras reformas para possuir alguma chance de sucesso, ou seja, os resultados da referida EC estão condicionados aos efeitos das reformas da previdência, do regime de trabalho dos servidores públicos, dos benefícios reajustados pelo salário mínimo, entre outros.

Portanto, a Emenda Constitucional nº 95/2016 fora veiculada pela equipe econômica da União à época como a única medida possível para o saneamento gradual das contas públicas, e conseqüentemente a retomada do crescimento econômico do país.

Todavia, em realidade, tal medida representa uma tentativa de redução do Estado de Bem-Estar-Social brasileiro, visto que fora instituído na Constituição de 1988 um regime fiscal de redução extremada das despesas públicas da União, assim sendo, por conseguinte, capaz de impor futuramente aos cidadãos o deslocamento do seu consumo de serviços públicos para esfera privada, o que encarecerá o seu custo de vida. Além, a diminuição do Estado implica e impacta diretamente a capacidade de cobertura e qualidade das políticas públicas e sociais, bem como o desenvolvimento socioeconômico para as próximas duas décadas.

Logo, com as despesas primárias congeladas por vinte exercícios financeiros, e fixadas no mesmo patamar real de 2016, várias áreas tais como: saúde, educação e investimentos terão seus orçamentos reduzidos em relação ao PIB ano após ano. Entretanto, o crescimento econômico, o envelhecimento, assim como o aumento populacional são fatores que levam a crer a provável ocorrência de uma elevação da demanda pelas áreas de atuação pública, gerando assim, o aumento do descompasso entre a procura da população por serviços públicos e a capacidade de oferta de bens e serviços fornecidos pelo Estado.

Em longo prazo, com o congelamento real dos gastos, resta evidente a ocorrência da redução dos gastos discricionários, o que necessariamente significa a redução da oferta de serviços públicos. Assim, no longo prazo, poderá ser comprovado que a diminuição dos gastos em educação superior, saúde e infraestrutura minarão as possibilidades de estabilização e retorno do crescimento econômico do país, ou seja, o Novo Regime Fiscal implica na reafirmação da condição de subdesenvolvimento.

Ademais, em curto prazo, a limitação dos gastos discricionários e investimentos implicará na restrição da capacidade do governo de estimular a demanda adjunta dos períodos de crise, não sendo possível, desse modo, o Novo Regime Fiscal garantir o crescimento econômico.

Vale ressaltar, a relevância sobre a abordagem histórica do estado de exceção, já que este é um instituto de conceituação sem precisão, que convive no âmbito da política e do senso jurídico, ou seja, é possível afirmar que o estado de exceção se trata de um mecanismo legítimo de garantia da democracia. No entanto, tornar-se-á prejudicial o estado de exceção quando instituído e exercido por forças reacionárias e extremistas, implementado visando apenas tornar menos democrático a gestão estatal.

Ao se amparar, em especial, na formulação de Giorgio Agamben fora escopo do presente trabalho demonstrar o fato de vivermos sob guarda de um Estado de Emergência, sendo caracterizado como protótipo do governo do século XX. Para mais, em nosso tempo, a exceção tende a ser norma.

Em seguida, demonstra-se que a crise econômica também é reconhecida, de igual forma, como fator capaz de ensejar o estado de sítio, haja vista a economia corrobora para a inserção do estado de emergência ou são seus próprios causadores.

Com efeito, conclui-se que diante a emergência econômica brasileira evidenciada pela implementação do Novo Regime Fiscal, cujo não coaduna com Estado Democrático, é permitida a afirmação que o nosso verdadeiro estado, político e jurídico, é o da Exceção.

Por derradeiro, portanto, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016, entende-se estar presentes os requisitos constitucionais para a propositura da competente ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, uma vez que no Estado de exceção ora instituído, a vontade soberana suspende, total ou parcialmente, direitos fundamentais da vida humana, a fim de preservar interesses econômicos, políticos e da classe da ordem estabelecida.

É compreensível que, quando da elaboração do Novo Regime Fiscal, fora priorizado o sistema tributário e financeiro em detrimento dos princípios e direitos fundamentais contidos no texto constitucional, especialmente os direitos sociais. Assim, o Estado

deixa de ser garantidor e provedor do bem-estar social, passando a ser abastecedor de política fiscal, deixando em segundo plano a política social, o que é uma medida inconstitucional sob égide do Estado Democrático de Direito previsto na Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2004. Disponível em: <<http://petdireito.ufsc.br/wp-content/uploads/2016/01/Estado-de-exce%C3%A7%C3%A3o2.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- _____. **Homo sacer. II potere sovrano e la nuda vita**. Torino: Einaudi, 1995.
- ANANIAS, Ricardo Alex Ribeiro; NOLASCO, Loreci Gottschalk. Análise da emenda constitucional n. 95, de 2016, sob a perspectiva de violação de Direitos Fundamentais. **Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça/RJDSJ**, v. 6, n. 1, Mar-Jun./2018, p. 86-112. Mato Grosso do Sul. Disponível em: <<https://periodicosonline.uems.br/index.php/RJDSJ/article/view/2531>>. Acesso em: 15 mai. 2020.
- ARANTES, Paulo. 1964, o ano que não terminou. *In*: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Orgs.). **O que resta da ditadura**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 205-236. Disponível em: <<https://docero.com.br/doc/80vev>>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e estado de exceção permanente: atualidade de Weimar**. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2004. Disponível em: <http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=item-global&doc_library=SEN01&doc_number=000725321>. Acesso em 15 jun. 2020.
- _____. O estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. Fortaleza: **Pensar Revista de Ciências Jurídicas**, 2006, v. 11, p. 95-99. Disponível em: <<https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/780>>. Acesso em 13 jun. 2020.
- _____. **Soberania e constituição: poder constituinte, estado de exceção e os limites da teoria constitucional**. São Paulo: Quartier Latin, 2005. Disponível em: <http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=item-global&doc_library=SEN01&doc_number=000810580>. Acesso em: 01 jun. 2020.
- BLUME, Bruno André. **Teto de gastos públicos: entenda a PEC 241/55**. Politize. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/teto-de-gastos-publicos-infografico/>>. Acesso em: 26 mai. 2019.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 abr. 2020.
- _____. Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. **Teto de gastos públicos: Entidades do MP questionam o novo regime fiscal no STF**. Disponível em: <<https://www.conamp.org.br/en/communication/news/item/1501-teto-de-gastos-publicos-entidades-do-mp-questionam-o-novo-regime-fiscal-no-stf.html>>. Acesso em: 20 mai. 2020.
- _____. **Emenda constitucional nº 95**. 2016. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 29 mai. 2020.
- _____. Ministério da Economia Secretária de Acompanhamento Econômico. **Efeito redistributivo da política fiscal no Brasil**. Brasília. 2017. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/efeito_redistributivo_12_2017.pdf/view>. Acesso em: 11 jun. 2020.

_____. _____. **Esclarecimentos sobre a PEC 241 (14/06/2016)**. Ministério da Economia. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/sala-de-imprensa/artigos/2016/artigo-esclarecimentos-sobre-a-pec-241>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

_____. Ministério da Fazenda. **Relatório Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país**. 2018. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/teto-de-gastos-o-gradual-ajuste-para-o-crescimento-do-pais.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

_____. Ministério do Planejamento. Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada. **O Novo Regime Fiscal e suas implicações para a Política de Assistência Social no Brasil**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_27_disoc.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2020.

_____. Senado Federal. **Em sessão histórica, Senado aprova calamidade pública contra covid-19**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/20/em-sessao-historica-senado-aprova-calamidade-publica-contra-covid-19>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

_____. _____. **PEC que restringe os gastos públicos é aprovada e vai a promulgação**. Brasília. 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/13/pec-que-restringe-gastos-publicos-e-aprovada-e-vai-a-promulgacao>>. Acesso em: 31 mai. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5715 e 5734**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=349227>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5633**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=333006>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5643**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=439307>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5658**. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=337949&caixaBusca=N>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5680**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=340701>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

_____. _____. **ADI n. 939-7/DF**. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/219482459/andamento-do-processo-n-22972-mandado-de-seguranca-14-08-2015-do-stf>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

_____. _____. **Chegam ao STF ações e petições em razão da pandemia do coronavírus**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=439575&caixaBusca=N>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

_____. _____. **Executivo deve prestar informações sobre impacto do teto de gastos no combate ao coronavírus.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=439861&caixaBusca=N>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

_____. _____. **Mandado de Segurança nº 34.448/DF.** 2016. Disponível em: <www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiastf/anexo/MS34448.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7 ed. Coimbra: Almedina. 2000.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leandro Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia Constitucional e Pluralismo Produtivo. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, Número Especial: em memória do Professor Washington Peluso Albino de Souza. 2013.

CONTI, José Maurício. **A autonomia financeira do Poder Judiciário.** 2 ed. São Paulo: Blucher, 2019. Disponível em: <[file:///C:/Users/Celso/Downloads/Conti_Jos%C3%A9Mauricio_Aautonomiafinanceira%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Celso/Downloads/Conti_Jos%C3%A9Mauricio_Aautonomiafinanceira%20(1).pdf)>. Acesso em 02 jun. 2020.

CORREIA NETO, Celso de Barros. Novo Regime Fiscal: Histórico e Controvérsias Constitucionais. **Economic Analysis of Law Review – EALR.** v.10, n. 1, p.04-24, jan.-abr., 2019. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/10218/pdf_1>. Acesso em: 29 mai. 2020.

DATAFOLHA. Instituto de Pesquisa Datafolha. **Maioria é contra aprovação da PEC 55.** São Paulo. 2016. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/12/1840963-maioria-e-contra-aprovacao-da-pec-55.shtml>>. Acesso em: 08 mai. 2020.

DERBLI, Felipe. **O princípio da proibição de retrocesso social na Constituição de 1988.** Rio de Janeiro: Renovar, 2007. Disponível em: <http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=item-global&doc_library=SEN01&doc_number=000775281>. Acesso em: 03 jun. 2020.

DÍAZ, Elias. **Estado de derecho e sociedade democrática.** Madrid. Editorial Cuadernos para Diágo, 1973. Disponível em: <[file:///C:/Users/Celso/Downloads/418-637-1-PB%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Celso/Downloads/418-637-1-PB%20(2).pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2020.

DIEESE. Departamento Intersindical De Estatística E Estudos Socioeconômicos. **PEC nº 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos.** Nota Técnica n 161, set. 2016. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal.html>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

DUARTE, Écio Oto Ramos. **Neoconstitucionalismo e Positivismo Jurídico.** 2 ed. São Paulo: Landy, 2010.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Estado de direito e constituição.** 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FIORI, José Luís. Acumulação mundial e ingovernabilidade. **O Brasil no espaço.** Petrópolis: Vozes. 2001.

FREITAS, Antônio Albano. **Uma crítica heterodoxa à proposta do Novo Regime Fiscal (PEC nº 55 de 2016)**. v. 44. n.4. Indic, Econ. FEE, Porto Alegre. 2017.

Disponível em:

<<https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/3883/3840>>. Acesso em: 07 mai. 2020.

FREITAS, Paulo Springer de; MENDES, Francisco Schertel Ferreira. **Comentários sobre a PEC do Teto dos Gastos Públicos aprovada na Câmara dos Deputados: Necessidade e Constitucionalidade da Medida**. Boletim Legislativo n. 55. Brasília. 2016. Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 09 mai. 2020.

GIAMBIAGI, F. *et al.* **Economia brasileira contemporânea**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2016.

GONÇALVES, Allan Alexandre Mendes. **O poder constituinte derivado e os direitos fundamentais: uma análise acerca da constitucionalidade da emenda constitucional n. 95/16**. 2018. Tese. Pós Graduação em Direito. Universidade Católica de Brasília – UCB. Orientador: Prof. Doutor Maurin Almeida Falcão. Disponível em: <<https://btdtd.ucb.br:8443/jspui/handle/tede/2379>>. Acesso em: 30 mai. 2020.

JÚNIOR, Janary. **Teto de gastos gera polêmica em debates sobre o orçamento**. Câmara dos Deputados. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/551502-TETO-DE-GASTOS-PUBLICOS-GERA-POLEMICA-EM-DEBATES-SOBRE-O-ORCAMENTO.html>>. Acesso em: 26 mai. 2019.

VAIRÃO JÚNIOR, Newton Sérgio; ALVES, Francisco José dos Santos. A Emenda Constitucional 95 e seus efeitos. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**. v.22, n.2, p.54-75, maio/ago. Rio de Janeiro. 2017. Disponível em: <<http://atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/UERJ/article/viewArticle/3234>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996.

LACERDA, A. C. **Estudos Avançados**. v. 31. n. 89. Jan/abr. Universidade de São Paulo - USP. São Paulo. 2017.

LIMA, Eldiberto Carlos Pontes. Novo Regime Fiscal: implicações, dificuldades e o papel do TCU. **Interesse Público – IP**. ano 19, n. 103, maio/jun. Belo Horizonte, 2017. Disponível em:

<<http://www.bidforum.com.br/PD10006.aspx?pdiCntd=247798>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto de gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e o capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**. v. 4. n. 1, p. 259-281, jan./abr. Curitiba. 2017. Disponível em:

<<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289>>. Acesso em: 01 mai. 2020.

MARTINEZ, Vinício Carrilho; SCHERCH, Vinícius. **Estado democrático de direito social: O poder político na Constituição Federal de 1988**. 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/66660/estado-democratico-de-direito-social>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

MATIAS-PEREIRA, J. Crise Econômica-Política-Ética no Brasil: Uma avaliação das Motivações Equívocos e Efeitos nas Finanças Públicas. **Revista Observatório de la Economía Latinoamericana**, Brasil, 03/2017. Disponível em: <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/17/crise.htm1>>. Acesso em: 07 mai. 2020.

MEIRELLES, Henrique de Campos; OLIVEIRA, Dyogo Henrique. **Exposição de Motivos Internacional nº 00083/2016**, Ministério da Fazenda, Misnistério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília. 2016. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostraintegra?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016>. Acesso em: 07 mai. 2020.

MENDONÇA, Pedro José Alcantara; PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. A necessidade de efetivação dos direitos fundamentais em face da crise vivenciada pelo Estado brasileiro. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**. Porto Alegre: v.4/v.2, jul/dez. 2018.

NEGRI, Fernanda de.; SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. O Mapeamento da Infraestrutura Científica e Tecnológica no Brasil. *In: Sistemas Setoriais de Inovação e Infraestrutura de Pesquisa no Brasil*. IPEA. 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_sistema_setoriais_miolo_cap1.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2020.

NOCE, Umberto Abreu; CLARK, Giovani. A Emenda Constitucional nº 95/2016 e a violação da ideologia constitucionalmente adotada. **Revista Estudos Institucionais**. v. 3, 2. 2017. Disponível em: <<https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/194>>. Acesso em: 10 mai. 2020.

NOGUEIRA DA SILVA, Paulo Napoleão. **Breves Comentários à Constituição Federal**. v.1. Rio de Janeiro: Forense. 2002. Disponível em: <http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=item-global&doc_library=SEN01&doc_number=000632531>. Acesso em: 29 abr. 2020.

NOGUEIRA JÚNIOR, Francisco de Albuquerque. **O Estado de exceção e a garantia da democracia**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=083b65c888b720c9>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 5 ed. Rio de Janeiro: Método. 2011.

OREIRO, J. L. **Estudos Avançados**. v.31. n. 89. jan/abr. São Paulo: Universidade de São Paulo – USP. 2017.

PAULA, Carlos Eduardo Artiaga. **Estado de exceção econômico**. Universidade Federal de Uberlândia. 2008. Disponível em: <[file:///C:/Users/Celso/Downloads/SA08-20660%20\(2\).PDF](file:///C:/Users/Celso/Downloads/SA08-20660%20(2).PDF)>. Acesso em: 05 jun. 2020.

PEIREIRA, Yara de Oliveira. **Teto Constitucional de gastos públicos: emenda constitucional nº 95/2016**. Repositório Institucional da Universidade Federal Fluminense – RIUFF. Macaé. 2017. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/handle/1/4948>>. Acesso em: 02 mai. 2020.

PEREIRA, Hugo Carcanhalo Iasco; TEIXEIRA, André Luiz da Silva; TANURE, Tarik Marques do Prado; MISSIO, Fabrício. Uma perspectiva crítica do Novo Regime Fiscal para a dinâmica de curto e longo prazo da economia brasileira. **Revista**

Econômica do Centro-Oeste, Goiânia, v.3, n.1, pp. 51-69, 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Tarik_Tanure/publication/325091154_Uma_Perspectiva_Critica_do_Novo_Regime_Fiscal_para_a_Dinamica_de_Curto_e_Longo_Prazo_da_Economia_brasileira/links/5cd03039299bf14d957b3a7d/Uma-Perspectiva-Critica-do-Novo-Regime-Fiscal-para-a-Dinamica-de-Curto-e-Longo-Prazo-da-Economia-brasileira.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2020.

PIRES, Manoel Carlos. Política econômica e estabilização: uma breve análise da recessão brasileira. **Brazilian Keynesian Review**, 2, p. 252-263. 2016. Disponível em: <<https://braziliankeynesianreview.org/BKR/article/view/87>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

QUEIROZ, A. A. **O teto de gastos, os serviços e os servidores públicos**. Congresso em Foco. Brasília-DF. 2017. Disponível em: <<http://www.congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunistas/o-teto-de-gastos-os-servicos-e-os-servidores-publicos/>>. Acesso em: 07 mai. 2020.

RAMOS, André Paiva. **O quadro fiscal e o novo regime fiscal (EC 95): potenciais impactos para o desenvolvimento do Brasil**. Disponível em: <<https://sep.org.br/anais/Trabalhos%20para%20o%20site/Area%203/33.pdf>>. Acesso em: 08 mai. 2020.

ROSSI, Pedro; MELLO, Guilherme. Componentes Macroeconômicos e Estruturais da Crise brasileira: o subdesenvolvimento. **Brazilian Keynesian Review**, 2, p. 252-263. 2016. Disponível em: <<https://pedrorossi.org/componentes-macroeconomicos-e-estruturais-da-crise-brasileira-o-subdesenvolvimento-revisitado/>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

ROSSITER, Clinton. **Constitutional dictatorship: crisis government in the modern democracies**. Lodon: Transaction Publishers. 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2007.

_____. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2018. Disponível em: <http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=item-global&doc_library=SEN01&doc_number=001116898>. Acesso em: 01 jun. 2020.

SCHEUERMAN, William E. The economic state of emergency. **Cardozo Law Review**, New York, v. 21, p. 1869-1894. 2000. Disponível em: <<http://cardozolawreview.com/>>. Acesso em: 01 jun. 2020.

SILVA, Cláudia Pereira; PEREIRA, Leiner Marchetti. O EMBRÓLIO DA INSTITUIÇÃO E DOS EFEITOS DO NOVO REGIME FISCAL DO BRASIL. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**. Rio Verde: v.16, n. 2, ago./dez. 2018. Disponível em: <http://periodicos.unincor.br/index.php/revistaunincor/article/view/5028/pdf_851>. Acesso em: 05 mai. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores. 1999.

_____. O estado democrático de Direito. **Revista Direito Administrativo**. 173, p 15-34, jul./set. Rio de Janeiro. 1988. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/%20viewFile/45920/44126%3E>>. Acesso em: 13 jun. 2020.

_____. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros. 2005.

SILVA, Ricardo Pereira da. A teoria do estado de exceção em Giorgio Agamben e a exceção brasileira. **Revista Profan Ações**, n.1, p. 161-177, jan./jul. Sorocaba. 2016. Disponível em: <<http://www.periodicos.unc.br/index.php/prof/article/view/1195>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

SILVA, Virgílio Afonso da. O STF e o Controle de Constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão. **Revista de Direito Administrativo**, n. 250, p. 217-218. São Paulo. 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/4144>>. Acesso em: 16 jun. 2020.

SOUZA, Danigui Renigui Martins. Estado de Exceção: Giorgio Agamben entre Walter Benjamin e Carl Schmitt. **Princípios Revista de filosofia**. v. 25. n. 47, mai/ago., p. 35-58. Natal. 2018. Disponível em: <<file:///C:/Users/Celso/Downloads/12733-Texto%20do%20artigo-44516-1-10-20180601.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

SOUZA JUNIOR, José Ronaldo de Castro; SANTOS, Francisco E. de Luna e Almeida. **Simulações da Trajetória da Dívida Bruta do Governo Central (2017 a 2037)**. Texto para discussão nº 2303. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/gydTzJ>>. Acesso em: 10 mai. 2020.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6 ed. 2 tiragem. São Paulo, SP: LTr, 2017.

TELES, Edson. Entre justiça e violência: estado de exceção nas democracias do Brasil e da África do Sul. *In*: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Orgs.). **O que resta da ditadura**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 299-318. Disponível em: <<https://docero.com.br/doc/80vev>>. Acesso em 17 jun. 2020.

VALE, Henrique Palermo do. **O novo regime fiscal criado pela emenda constitucional nº 95/2016 e a dívida pública no ordenamento jurídico brasileiro**. Universidade Federal do Paraná. Curitiba. 2018. Disponível em: <<https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/62722/HENRIQUE%20PALERMO%20DO%20VALE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 04 mai. 2020.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Novo Regime Fiscal, autonomia financeira e separação de poderes: uma literatura em favor de sua constitucionalidade. **Revista Investigações Constitucionais**. v. 4 n. 1. jan./abr. Curitiba. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-56392017000100227&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11 mai. 2020.

VASCONCELOS FILHO, José Aécio. **Controle dos gastos públicos no Brasil após a EC 95/2016: reflexões sobre a constitucionalidade do novo regime fiscal**. Repositório Institucional da Universidade Federal do Ceará – RIUFC. Fortaleza. 2019. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/40350/1/2019_dis_javfilho.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2020.

VERDU, Pablo Lucas. **La lucha por el Estado de Derecho. Bolonha.** Publicaciones del Real Colegio de Españã. 1975. Disponível em:

<[http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=item-](http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=item-global&doc_library=SEN01&doc_number=000020642)

[global&doc_library=SEN01&doc_number=000020642](http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=item-global&doc_library=SEN01&doc_number=000020642)>. Acesso em: 10 jun. 2020.

VIEIRA JÚNIOR, Ronaldo Jorge Araújo. As inconstitucionalidades do “Novo Regime Fiscal” instituído pela PEC nº 55, de 2016 (PEC nº 241, de 2016, na Câmara dos Deputados). **Boletim Legislativo do Núcleo de Estudos e Pesquisas da**

Consultoria Legislativa. n. 53. 2016. Disponível em:

<[http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-](http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol53)

[estudos/boletins-legislativos/bol53](http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol53)>. Acesso em: 05 mai. 2020.

VIEIRA, Fabiola Sulpino; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá. **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 n. 28 IPEA. Brasília. 2016.

Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7270>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: O legado autoritário da Constituição Brasileira de 1988. *In*: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Orgs.). **O que resta da**

ditadura. São Paulo: Boitempo, 2010. Disponível em:

<<https://docero.com.br/doc/80vev>>. Acesso em: 17 jun. 2020.